

CEPOS

Henrik Christoffersen

Revision og effektivitet i den statslige sektor

CEPOS arbejdspapir nr. 17

RIGSREVISIONEN



CEPOS' publikationer er gratis tilgængelige for alle online på www.cepos.dk, men kan også bestilles i trykt form gennem CEPOS forlaget,
Landgreven 3, 3. sal, 1301 København K
Telefon: 33 45 60 30 eller fax: 33 45 60 45
E-mail: info@cepos.dk

© Copyright: 2012 CEPOS, Henrik Christoffersen

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til CEPOS.

1.udgave, 1. oplag

© Omslagslayout: CEPOS

Tryk: CEPOS Forlaget

Forlag: CEPOS Forlaget

Oplag: 200

ISBN nr.: 978-87-92581-24-2

Marts 2012

Henrik Christoffersen

Revision og effektivitet i den statslige sektor

Cepos arbejdspapir nr. 17

Forord

Presset på de offentlige finanser øges i disse år. Det indebærer også et skærpet fokus på spørgsmålet om, hvordan der kan leveres den bedst mulige velfærdsservice for pengene, altså på spørgsmålet om effektivitet. En af de mekanismer, som er afgørende i denne forbindelse, er den eksterne kontrol af det offentliges anvendelse af penge. Såvel i den statslige som i den kommunale sektor er det revisionsinstitutionen, som udgør en kerne i kontrolindsatsen.

Gennem de senere år er der blevet taget flere initiativer, som har haft til hensigt at styrke kontrolindsatsen på det kommunale område. Organiseringen af den kommunale revision er således blevet sikret en højere grad af integritet, og tillige er der med etableringen af KREVI, Kommunernes og regionernes evalueringsinstitut, sammen med strukturreformen i 2007 blevet tilføjet en yderligere instans, som skal lægge en særlig vægt på monitorering af effektivitet. Det indgår yderligere i S,SF,R-regeringens lovkatalog for 2011-12 at rekonstruere KREVI i sammenhæng med institutionerne AKF, Anvendt KommunalForskning, og DSI, Dansk SundhedsInstitut, som overgik til at være statsinstitutioner i 2009.

Der er ikke på samme måde blevet gennemført innovationer af organiseringen af kontrolindsatsen på det statslige område. Denne publikation har på denne baggrund til formål at undersøge organiseringen af den statslige kontrolindsats og at overveje behovet for justeringer i lyset af den tiltagende relevans af effektivitetsproblemstillingen.

Publikationen er baseret på offentligt tilgængeligt materiale om og fra Rigsrevisionen samt om materiale, som er indhentet i kraft af aktindsigt i Rigsrevisionen.

Marts 2012

Henrik Christoffersen
Forskningschef i CEPOS

Indhold

Sammenfatning

Effektivitetsudfordringen i den offentlige sektor

Revisionsopgaven i den statslige sektor

Effektivitetsbegrebet og interesser omkring den statslige revision

Kvalitetssikring af Rigsrevisionens indsats

Rigsrevisionens produktivitet

Veje til øget fokusering på effektivitetsopgaven i den statslige revision

Referencer

Bilag: Uddrag fra evalueringer af Rigsrevisionens beretninger i 2010

Sammenfatning

Rigsrevisionen er den institution, som varetager revisionen af den statslige virksomhed. Rigsrevisionen udøver sin virksomhed i henhold til rigsrevisorloven og i øvrigt i et samspil med Statsrevisorerne. Ved tilrettelæggelsen af indsatsen skal Rigsrevisionen tilgodese en række hensyn. Det karakteriserer imidlertid indsatsen, at den kun i begrænset omfang er orienteret imod at udvirke styrkelse af effektiviteten i den statslige virksomhed. Tillige peger gennemgangen på, at der kan være tale om tiltagende effektivitetsproblemer også i selve udførelsen af den statslige revision.

Publikationen rummer i det væsentlige tre undersøgelser:

Rigsrevisionens beretninger udsendt i løbet af 2010 undersøges for, i hvilken grad de kan siges at være fokuseret på effektivitetsproblemstillingen. Rigsrevisionen oplyser selv i institutionens årsberetning, at syv ud af 14 beretninger omhandler effektivitetsspørgsmål, men det oplyses ikke, hvilke af beretningerne der er tale om, og en forespørgsel herom til Rigsrevisionen er ikke blevet besvaret. Gennemgangen af rigsrevisionens beretninger viser, at beretningernes konklusioner stort set aldrig rummer konkrete forslag til effektiviseringsprojekter eller opgørelse af noget effektiviseringspotentiale.

Rigsrevisionen lader selv institutionens beretninger underkaste en ekstern ekspertevaluering, og et panel bestående af fire professorer fra danske højere læresteder har i 2010 udarbejdet evalueringsrapporter med udgangspunkt i et udsnit af årets beretninger. Rigsrevisionen offentliggør ikke dette materiale men sammenfatter det alene meget kortfattet i institutionens årsberetning. Cepos har ved aktindsigt opnået indsigt i de foretagne evalueringer, og det kan på det grundlag slås fast, at de eksterne faglige vurderinger tegner et noget mere nuanceret billede af Rigsrevisionens opnåede resultater i forhold til effektivitetsproblemstillingen end indikeret i rigsrevisionens årsberetning.

Rigsrevisionens eget ressourceforbrug er øget væsentligt i løbet af de senere år, så institutionens nettoudgiftsbevilling i alt er blevet sat i vejret med 10 procent regnet i faste priser fra 2003 til 2010. I en simpel produktivitsanalyse vises, at de øgede bevillinger til Rigsrevisionen er blevet fulgt af en stadig faldende produktivitet,

således at antallet af beretninger trods de øgede ressourcer stort set har været uforandret siden 2000, og antallet af producerede beretningssider og sider notater til statsrevisorerne i samme periode er mere end halveret.

Ikke mindst i lyset af det tiltagende økonomiske pres på den offentlige virksomhed bør disse forhold give anledning til nærmere overvejelser. I publikationen peges på, at forskellige tiltag kan være relevante.

For det første kan der være grund til at overveje at skærpe kravene til Rigsrevisionens indsats i forhold til effektivitetsproblemstillingen. En mulighed er at gøre det til et lovgivningsmæssigt krav, at Rigsrevisionen skal analysere og konkret estimere effektiviseringspotentialer på baggrund af forvaltningsrevisionen. Der kunne således også stilles krav om, at Rigsrevisionen i Danmark i lighed med den britiske rigsrevision skal opgøre, hvor meget man bidrager til effektiviseringen af den offentlige sektor i kr., og det kunne også overvejes om der skulle opstilles mere konkrete mål for, hvor store potentialer Rigsrevisionen mindst skal afdække hvert år. Disse mål kan eksempelvis fastsættes, så der tilstræbes en vækst i effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor, der svarer til væksten i den private sektor. Det svarer til, at Rigsrevisionen gives som mål at anvise statslige effektiviseringer på omkring tre milliarder kroner hvert år.

For det andet kan det være relevant at understøtte revisionens fokus på at afdække konkrete effektiviseringspotentialer ved at styrke de politisk udpegede statsrevisorer med en række eksterne eksperter fra universiteter, erhvervsliv mv. Denne model er kendt fra Nationalbankens repræsentantskab og fra Det Økonomiske Råd, hvor der også er behov for at afveje politikernes kortsigtede fokusering på næste valg i forhold til håndteringen af de mere langsigtede problemstillinger i dansk økonomi. Rigsrevisionen benytter sig i dag af et panel af eksterne eksperter, som evaluerer dele af produktionen af beretninger, men det forekommer, at disse evalueringer kun reelt tillægges betydning i ringe udstrækning.

For det tredje er det en relevant mulighed at konkurrenceudsætte Rigsrevisionens ydelser, da der eksisterer et velfungerende privat marked for både revision og den type analyser, der anvendes i forvaltningsrevisionen. Ikke mindst vil inddragelse af

private aktører muliggøre, at den bedste ekspertise på de enkelte opgaveområder inddrages, herunder at også international ekspertise udnyttes. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at inddragelse af eksterne aktører er fuldt forenelig med den bestående institutionelle indretning med en Rigsrevision og med Statsrevisor-institutionen. Specielt inddragelse af udenlandske ekspertise vil i øvrigt sikre dels at den bedst mulige ekspertise kan anvendes, dels at analyser kan sikres en fuldstændig uvildighed.

Effektivitetsudfordringen i den offentlige sektor

Konkurrence på markedsvilkår er hele tiden med til at øge effektiviteten i en branche i den private sektor, da ineffektive virksomheder bliver udkonkurreret og må lukke. Desuden giver øgede indtjeningsmuligheder og kampen for at overleve hele tiden virksomhederne på et konkurrencemarked incitament til at forøge effektiviteten gennem anvendelse af ny teknologi, effektivisering af arbejdsgange, lavere priser på råvarer etc.

I forhold til effektiviteten i produktionen, så er en af de væsentligste grundlæggende forskelle på den private og den offentlige sektor, at offentlige virksomheder som udgangspunkt ikke udsættes for markedskonkurrence, hvilket alt andet lige i sig selv giver en tendens til ineffektivitet, da en ineffektiv offentlig virksomhed ikke kan blive tvunget til at lukke.

Der er fundamentalt to veje til at øge effektiviteten i den offentlige sektor - konkurrenceudsættelse og kontrol.

På en lang række områder i den offentlige sektor er det muligt at inddrage private leverandører gennem udbud. Det gælder ikke mindst i den kommunale og den regionale sektor, hvor forskning også peger på, at konkurrenceudsættelse rummer et betydeligt effektiviseringspotentiale, jfr oversigten i Christoffersen, Milhøj og Westergaard-Kabelmann (2009). Der vil dog altid findes en række serviceydelser, der på grund af deres særlige egenskaber som offentlige goder bør produceres i den offentlige sektor. Et offentligt gode er i økonomisk teori defineret ved at være kendetegnet ved følgende

- Ingen rivalisering i forbruget – dvs. at den enkeltes forbrug af godet ikke påvirker/udelukker andres forbrug af godet.
- Udelukkelse er ikke mulig – dvs. at når godet er produceret, så er det ikke muligt at udelukke nogen fra at forbruge godet.

En væsentlig del af den statslige sektor beskæftiger sig med at producere den slags ydelser. Forholdsvis rene eksempler på offentlige goder er politi, udenrigstjeneste og forsvar. Der er dog for en stor del af alle de goder, der bliver produceret i den offentlige sektor tale om, at de kun delvist opfylder den økonomisk teoretiske definition af et offentligt gode. En international sammenligning af de industrialiserede landes organisering af den offentlige sektor vil da også vise, at det for en lang række ydelser er forskelligt, hvorvidt de enkelte lande har valgt at lade produktionen udføre i regi af den private eller den offentlige sektor.

Tilbage står under alle omstændigheder, at kontrol af effektiviteten i den offentlige virksomhed må spille en væsentlig rolle, og det er således af stor betydning, at der fungerer en effektiv kontrolindsats i forhold til den offentlige virksomheds effektivitet. Det gælder ikke mindst i den statslige sektor, som i særlig grad er kendetegnet ved den slags serviceproduktion, der tilvejebringes i offentlig monopolproduktion, og hvor sikring af effektivitet via markedsmekanismen derfor ikke kan bidrage til at løse effektivitetsudfordringen. I Danmark er det Rigsrevisionen, der fungerer som udførende virksomhed i forhold til opgaven at udføre kontrol (revision) af anvendelsen af de statslige udgifter. Det er formålet med dette arbejdspapir at belyse, hvorledes organiseringen og gennemførelsen af det statslige revisionsarbejde fungerer i forhold til hensynet at fremkalde den størst mulige effektivitet. Her vil vi se på følgende to spørgsmål:

- Er revisionen af de statslige udgifter tilrettelagt, så det tilgodeser hensynet til at udvirke den størst mulige effektivitet i produktionen af offentlige serviceydelser?
- Er revisionen af de statslige udgifter – set som revisionsydelse – selv effektivt fungerende?

Det er en vanskelig opgave at effektivisere opgavevaretagelsen i en organisation via kontrol. Det kræver indsamling af store mængder information, hvilket er omkostningstungt og endda måske kun delvist muligt, da de kontrollerede ofte har incitament til at modarbejde effektiviseringer. Sammenhængende hermed er det også en vanskelig opgave at undersøge funktionaliteten af den kontrol (revision)

som pågår. I det følgende anvendes flere tilgange i behandlingen af de formulerede undersøgelsesspørgsmål. Det undersøges, i hvilket omfang den kontrollerende instans, Rigsrevisionen, udtrykkeligt sikrer opgørelse af værdien af gennemført effektivisering i form af opnået udgiftsreduktion eller lignende. Ligeledes undersøges, i hvilket omfang den kontrollerende instans analyserer de effektivitetsbefordrende og de effektivitetsblokerende mekanismer, som fungerer i forhold til de enkelte statslige opgaveområder. Hertil kommer, at det også undersøges, hvorledes faglig kontrol af den kontrollerende instans fungerer og udnyttes, og endelig ses på, hvor mange ressourcer, som anvendes til gennemførelsen af kontrollen, og hvor mange kontrolaktiviteter, som den kontrollerende instans præsterer for de tildelte budgetter.

Revisionsopgaven i den statslige sektor

Revisionen af de statslige udgifter varetages af Rigsrevisionen. Af Rigsrevisionens hjemmeside fremgår, at Rigsrevisionen beskæftiger ca. 270 medarbejdere med forskellige uddannelser, bl.a. akademisk og revisionsmæssig baggrund. Disse er fordelt på 5 specialiserede afdelinger: 2 for større undersøgelser, 2 for årsrevision og 1 for støttefunktioner. Revisionsarbejdet er specialiseret, så den enkelte medarbejder beskæftiger sig med fx revision af statens lønning og pensioner, revision af statens it-anvendelse eller arbejder med en større undersøgelse af fx Banedanmark.

Det årlige budget for Rigsrevisionen er på ca. 183 mio. kr. (2008). Rigsrevisionens øverste chef er rigsrevisor, hvis ansvar og opgaver er beskrevet i rigsrevisorloven.

Vilkårene for Rigsrevisionens virksomhed findes i øvrigt fastlagt i rigsrevisorloven. I henhold hertil formulerer Rigsrevisionen selv dens opgavebeskrivelse sådan jfr. Rigsrevisionens årsberetning 2010, side 3, at Rigsrevisionen har til opgave at gennemgå/revidere statens virksomheders regnskab, som i alt indbefatter 220 virksomheder, f.eks. universiteter, styrelser mv., der alle har meget forskelligartede opgaver. Foruden statens virksomheder har Rigsrevisionen også til opgave at gennemgå/revidere virksomheder, som staten yder tilskud til, f.eks. fonde, aktieselskaber mv.

Rigsrevisionen skal ved revision tage udgangspunkt i § 3 i rigsrevisorloven:

”§3. Ved revisionen efterprøves, om regnskabet er rigtigt, og om de dispositioner, der er omfattet af regnskabsaflæggelsen, er i overensstemmelse med meddelte bevillinger, love og andre forskrifter samt med indgåede aftaler og sædvanlig praksis. Endvidere foretages en vurdering af, hvorvidt der er taget skyldige økonomiske hensyn ved forvaltningen af de midler og driften af de virksomheder, der er omfattet af regnskabet.”

Med udgangspunkt i § 3 benytter Rigsrevisionen følgende revisionsmetode som består af 3 dele: en finansiel, en juridisk-kritisk og en forvaltningsmæssig revision:

- Finansiell revision indebærer, at Rigsrevisionen efterprøver, om regnskaberne er rigtige.
- Juridisk-kritisk revision indebærer, at Rigsrevisionen efterprøver, om love og regler er overholdt.
- Forvaltningsrevision indebærer, at Rigsrevisionen undersøger, om der er taget skyldige økonomiske hensyn i forvaltningen, dvs. om der er fokus på sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

Rigsrevisionens kontrolarbejde udmøntes i beretninger og notater, som tilstilles Statsrevisorerne. Statsrevisorerne er 6 politikere, der er udpeget af Folketingets partier.

Statsrevisorkollegiet består i øjeblikket af:

- Formand Peder Larsen (SF)
- Næstformand Henrik Thorup (DF)
- Helge Adam Møller (K)
- Mogens Jensen (S)
- Klaus Frandsen (RV)
- Kristian Jensen (V)

Statsrevisorerne er valgt for en 4 års periode uafhængigt af folketingsvalg. Statsrevisorerne er de eneste, der kan bede Rigsrevisionen om at undersøge et område. Det er også Statsrevisorerne, som udtaler kritik af ministerier og styrelser på baggrund af Rigsrevisionens beretninger og notater. Det er ligeledes Statsrevisorerne, som udtaler sig til pressen og offentligheden om, hvilke initiativer, der bør tages på baggrund af Rigsrevisionens beretninger og notater. Udover de beretninger som Rigsrevisionen udarbejder på Statsrevisorernes opfordring, så kan Rigsrevisionen af egen drift også iværksætte udarbejdelse af beretninger om emner, som rigsrevisor finder relevant. Hovedparten af Rigsrevisionens beretningsager iværksættes på rigsrevisors eget initiativ.

Statsrevisorerne sammenfatter selv deres opgave på følgende måde, jfr. formålsformuleringen på Statsrevisorernes hjemmeside:

”Statsrevisorerne overvåger, at skatteborgernes penge bruges, som Folketinget har besluttet, og at pengene forvaltes så effektivt som muligt.”

Statsrevisorerne specificerer på hjemmesiden yderligere, at deres opgave er

- *At gennemgå det årlige statsregnskab og sikre, at alle statens indtægter fremgår, og at alle udgifter er afholdt i overensstemmelse med finansloven eller anden bevillingslov*
- *At kontrollere, at regnskabet er rigtigt og i overensstemmelse med bevillinger, love og andre forskrifter, indgåede aftaler og sædvanlig praksis*
- *At vurdere, om de offentlige midler er forvaltet fornuftigt og ansvarligt*
- *At forelægge statsregnskabet for Folketinget til beslutning*
- *At hjælpe Folketingets udvalg med at fremskaffe revisionsmæssige oplysninger*
- *At kontrollere, om de ansvarlige ministre har givet Folketinget og dets udvalg de nødvendige oplysninger.*

3. Effektivitetsbegrebet og interessenter omkring den statslige revision

Effektivitetsopgaven består i at sikre opnåelsen af den størst mulige effekt med færrest mulige omkostninger. I Rigsrevisionens terminologi falder varetagelse af effektivitetsopgaven i forbindelse med kontrolindsatsen ind under forvaltningsrevisionen.

I økonomisk produktionsteori er det praksis at dekomponere effektivitetsbegrebet i tre delkomponenter:

$$\text{Effektivitet} = \text{Nytte} \times \text{Produktivitet} \times \text{Indkøbspriser}$$

Det er altså disse tre delkomponenter, som må udgøre et fokus i Rigsrevisionens kontrolindsats i forhold til forvaltningsrevisionen. Denne alment anerkendte forståelse af effektivitetsbegrebet kan imidlertid på en række punkter være vanskelig at overføre og anvende på offentlige institutioner. Eksempelvis kan det være vanskeligt, at måle værdien for borgerne af en statslig indsats og dermed at måle effekten af konkrete tiltag, når der ikke foreligger priser, som borgerne er villige til at betale for de enkelte tiltag.

I modsætning til effektmålingerne, så er det langt nemmere i fagøkonomisk henseende at foretage målinger af produktivitet og sparsommelighed i den offentlige sektor. På den anden side agerer Rigsrevisionen i en kompleks verden præget af forskellige interesser, som langt fra tilsiger Rigsrevisionen at gå aggressivt frem i håndteringen af effektivitetsopgaven. En helt oversigtlig interessentanalyse kan anskueliggøre dette:

De tre afgørende hovedinteresser i forhold til Rigsrevisionens virksomhed er

- Borgerne – skatteyderne
- Bureaukraterne i de reviderede statslige institutioner
- Politikerne/statsrevisorerne fra regeringspartierne såvel som fra oppositionen

Borgerne – skatteyderne – vælgerne

Borgerne må som udgangspunkt være interesserede i at få så mange offentlige ydelser for deres skatte kroner som muligt. Desuden må borgerne være interesserede i at få løst det betydelige balanceproblem i dansk økonomi, der består i et offentligt budgetunderskud. Interessentstrukturen er imidlertid ikke nødvendigvis så entydig. Som påvist i Christoffersen og Paldam (2003) fungerer der i kommunerne en systematisk sammenhæng mellem, hvor stor del af vælgerkorpset, som har deres interesser bestemt af at have deres økonomiske udkomme i form af løn som offentligt ansat eller offentlig overførselsindkomst, og de pågældende kommuners orientering mod effektivitet udtrykt ved kommunens grad af anvendelse af udlicitering. Da velfærdskoalitionen af offentligt ansatte og overførselsmodtagere udgør et klart flertal af vælgerbefolkningen kan en sådan sammenhæng meget vel også gøre sig gældende i forhold til velfærdspolitikken på statsniveau, så både oppositionen og regeringen i praksis har tilbøjelighed til at være tilbageholdende med at gennemføre effektiviseringer i den offentlige sektor. De faglige organisationer på det offentlige område vil understøtte sådan en tendens, da de ikke kan være interesserede i effektiviseringer på deres område, som jo kan indebære besparelser i form af fyringer og nedgang i organisationernes medlemstal.

Bureaukraterne

Embedsværket i ministerier og styrelser ved som udgangspunkt mere om effekt, output, omkostninger mv. end Rigsrevisionen. Det er naturligt, da Rigsrevisionen i løbet af et år kun laver større undersøgelser af en meget begrænset del af det statslige budget, således at der ofte går lang tid imellem Rigsrevisionen vender tilbage med større undersøgelser i de enkelte institutioner. Det kan derfor være vanskeligt for Rigsrevisionen at opbygge en viden om de enkelte områder, der kan matche de bureaukrater, der hver dag arbejder med området. Der er langt fra de relevante problemstillinger i en analyse af effektiv jernbanedrift til en analyse af effektive videregående uddannelser.

Asymmetrisk information mellem bureaukrater og den kontrollerende myndighed er meget omfattende behandlet i økonomisk litteratur. Det er en standard antagelse, at bureaukraterne ikke vil have incitament til at medvirke til en afdækning af et eventuelt effektiviseringspotentiale i deres institution. Der kan anføres flere argumenter herfor:

- Bureaukraterne har ansvaret for at drive institutionen effektivt, så det vil være et problem for dem, hvis der afdækkes betydelige effektiviseringspotentialer
- Effektiviseringsgevinsten kan indhøstes ved besparelser på det pågældende område, hvorved en række af bureaukraterne kan miste deres job.
- Alternativt kan effektiviseringsgevinsten indhøstes i form af skærpede krav til den produktion af ydelser, som institutionen skal levere, hvilket kan gøre det vanskeligere at nå målene, da det er en større udfordring at drive en effektiv virksomhed frem for at drive en virksomhed med "luft" i budgettet. Tilsvarende kan implementeringen af effektiviseringer ændre den måde man arbejder på, så velerhvervede rettigheder (pauser, indarbejde arbejds gange, beslutningskompetencer, hensyn til medarbejdernes ønsker ved planlægning af arbejdstid mv.) for medarbejderne går tabt.

Politikerne/statsrevisorerne

Såfremt politikerne er interesserede i at løse landets langsigtede udfordringer i forhold til produktivitetsvæksten i den offentlige sektor, så burde de lægge vægt på at udvirke effektivitet i den offentlige sektor. Der er dog en række forhold, som kan trække i den modsatte retning.

Udvikling af produktiviteten i den offentlige sektor må i sagens natur foregå i et langsigtet perspektiv, men politikernes hovedfokus ligger helt naturligt på det korte sigt, da de skal genvælges hver 4. år.

Et andet forhold er, at de enkelte ministre nok som udgangspunkt har ansvaret for, at deres institutioner drives effektivt, men i praksis er det embedsmænd, som har ansvaret for den daglige drift. Embedsmændene har langt større indsigt i driften af

deres område end ministeren, der jo oftest er lægmand, og ministeren skal først og fremmest føre politik på området og ikke være administrativ leder. Derfor vil en minister i praksis sjældent blive gjort konkret ansvarlig for ineffektivitet på ministerområdet. Eksempelvis kan uhensigtsmæssige arbejdsgange sjældent tilskrives en beslutning, som ministeren har taget med fuldt overlæg på et veloplyst grundlag, og hvis det ikke er tilfældet, så er det i praksis i dansk politik svært at få opbakning til at stille ministeren til ansvar for effektivitetsproblemer på ministerområdet. Derfor får manglende effektivitet sjældent de store direkte konsekvenser for de ansvarlige ministre og regeringen, og derfor er effektiviseringsanalyser ofte uinteressante for oppositionen i relation til en ministerstorm eller lignende.

4. Rigsrevisionens tilgang til effektivitetsopgaven

Som det fremgår, har Rigsrevisionen en betydelig udfordring i relation til at afdække og dokumentere effektiviseringspotentialer, da de primære modtagere af undersøgelserne (politikere) ofte vil finde konkrete resultater og anbefalinger som ubehagelige på kort sigt. Desuden kan det være meget svært at matche de ministerielle bureaukraters viden, indenfor de meget forskellige opgaveområder som staten varetager.

Rigsrevisionen har i 2010 udarbejdet en strategi for, hvordan man skal arbejde med effektmålinger, jfr. Rigsrevisionens virksomhedsberetning for 2010, side 7. Et eksempel på udmøntningen af denne strategi er, at Rigsrevisionen i 2010 i tæt samarbejde med AKF, Anvendt KommunalForskning har udarbejdet en analyse af effekten af aktivering af de ikke-arbejdsmarkedssparate kontanthjælpsmodtagere, jfr. Skipper (2010). Denne analyse mandede ud i konklusionen, at personerne i gruppen ikke kom i beskæftigelse, men at det var vanskeligt at identificere, om nogle af aktiveringstiltagene kunne have positiv effekt, da de involverede personer har en lang række andre problemer end ledighed. Dermed blev konklusionen videre, at Beskæftigelsesministeriet fortsat burde have fokus på at tilvejebringe viden om effekten af aktiveringsindsatsen. Eksemplet illustrerer hermed udfordringerne for Rigsrevisionen i institutionens tilgang til arbejdet med effektmålinger i praksis.

Rigsrevisionen har i 2010 ønsket at have fokus på de områder, hvor der er risiko for, at forvaltningen ikke fungerer effektivt. Det var således målsætningen, at mindst 1/3 af alle større undersøgelser i 2010 skulle omhandle effektivitet, og målet blev nået, da halvdelen af alle de større undersøgelser i 2010 omhandlede effektivitet, jfr. Rigsrevisionens virksomhedsberetning 2010, side 10. Cepos har skriftligt forespurgt Rigsrevisionen, hvilke af de udsendte undersøgelser, som falder ind under kategorien af undersøgelser, der omhandler effektivitet, men Rigsrevisionen har ikke besvaret forespørgslen.

En gennemgang af alle beretninger fra 2010 viser imidlertid, at ingen af beretningerne indeholder konkrete forslag til effektiviseringer og beregning af tilhørende besparelspotentiale, hvilket ellers er de resultater, som man normalt kunne forvente af effektivitetsanalyser.

Dette er i øvrigt i overensstemmelse med, at Rigsrevisionen ikke selv har formuleret institutionens målsætning som en målsætning om at vurdere de statslige institutioners sparsommelighed, produktivitet og effektivitet – altså om ydelserne er produceret med færrest muligt ressourcer. Derimod ser Rigsrevisionen det som sin opgave at vurdere, hvorvidt institutionerne har *fokus* på sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, jfr. Rigsrevisionens årsberetning 2010, side 3. Sådan som den ovenstående interessentanalyse peger på, så er en sådan tilgang imidlertid ikke nødvendigvis ensbetydende med, at der vil fungere kræfter, som entydigt trækker i retning af effektivitet.

Dette skal yderligere ses i forhold til, at andre tilgange også vil være mulige. Det er således muligt at basere kontrol af effektivitet på analyser, som også bindes til at skulle munde ud i konkrete forslag til effektiviseringsprojekter eller angivelse af størrelsen af et effektiviseringspotentiale. Et eksempel vil illustrere problematikken:

Konsulentfirmaet Boston Consulting Group blev i 2009 givet opdraget at udarbejde en analyse af implementeringen af politireformen med forslag til effektiviseringstiltag. Den udarbejdede rapport indeholder 9 konkrete nye implementerbare effektiviseringstiltag, og der er i rapporten for hvert tiltag estimeret et konkret effektiviseringspotentiale med et samlet potentiale på 776 politiårsværk svarende til ca. 400 mio. kr. Tilsvarende producerede Rigsrevisionen på samme tidspunkt en beretning om implementeringen af politireformen, der ikke overhovedet indeholder konkrete effektiviseringsforslag, hvad der også skal ses på baggrund af, at afdækning af effektiviseringspotentialer ikke var et af formålene med analysen på trods af, at politiet på dette tidspunkt havde massive effektivitetsproblemer. I stedet fokuserede Rigsrevisionens analyse på følgende:

- Har forberedelsen og opfølgningen af politireformen indtil nu været tilfredsstillende?
- Har politiets resultater ændret sig i forhold til 2006?
- Har politiet implementeret mål- og resultatstyring?
- Fungerer politiets økonomistyring tilfredsstillende?

- Har informationen til Folketinget om implementeringen af politireformen været korrekt?

Der kan også peges på, at der findes internationale erfaringer med en statslig revisionsmæssig kontrol, som er organiseret, så indsatsen konkret sikres omsat i effektiviseringsgevinster. Et eksempel på, at det er muligt at afdække konkrete effektiviseringspotentialer i forbindelse med revision er således den britiske rigsrevision (National Audit Office – NAO). NAO opgør hvert år, hvor store effektiviseringspotentialer de har afdækket. I 2009-2010 medførte NAO's indsats effektiviseringer svarende til 890 mio. £, hvilket bl.a. kan læses på forsiden af NAO's årsberetning, jfr. National Audit Office (2010).

5. Kvalitetssikring af Rigsrevisionens indsats

Det er som tidligere anført vanskeligt for Rigsrevisionen at have de tilstrækkelige kompetencer på de mange forskelligartede områder som institutionen reviderer, hvilket til dels også fremgår af en kundeundersøgelse, som Rigsrevisionen gennemførte i 2009, jfr. <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-2335.htm>. Respondenterne pegede i den forbindelse på følgende udviklingsperspektiver for Rigsrevisionen:

- Rigsrevisionen kan fokusere på en fundering af revisionsstandarder, der benyttes til at revidere op imod, idet mange respondenter fremhæver, at Rigsrevisionen i for mange beretninger ikke har sikret tilstrækkeligt solide standarder.
- Rigsrevisionen kan fokusere på at sikre en forståelse for praksis i centraladministrationen, herunder beslutningsprocesser, politiske og økonomiske rammebetingelser mv. Det kan eksempelvis ske gennem større rekruttering af medarbejdere med praksiserfaring fra centraladministrationen, udvekslings- og udstationeringsordninger mv.
- Rigsrevisionen kan fokusere på at videreudvikle sine metodekompetencer.
- Rigsrevisionen kan realisere en større kvalitetssikring af revisionsnotater, inden de sendes til revidenterne. Også beretningsudkast kan gøres til genstand for en større kvalitetsudvikling, særligt for beretninger af særlig høj kompleksitet eller med særlig politisk opmærksomhed.
- Rigsrevisionen kan udøve større lydhørhed overfor revidenterne, særligt i faserne med revisionsnotater og beretningsudkast.

Set fra et kundeperspektiv består der således i et vist omfang et kvalitetsproblem, men en kundeundersøgelse skal i sagens natur også vurderes i lyset af den ovenstående interessentanalyse. Rigsrevisionens kunder har også alle en egeninteresse i relationen til Rigsrevisionen.

Rigsrevisionen har som et led i kvalitetssikringen af beretningerne også tilknyttet en række eksterne eksperter, der evaluerer beretningernes faglige indhold og formidlingen heraf. I 2010 blev den faglige evaluering af indholdet foretaget af 4 professorer:

- Professor Peter Bogetoft - *Department of Economics, Copenhagen Business School*
- Professor Jørgen Grønnegård Christensen - *Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet*
- Professor Carsten Greve - *International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School*
- Professor Hanne Foss Hansen - *Institut for Statskundskab, Københavns Universitet*

De eksterne evaluatore vurderer bl.a., om problemstillingerne er relevante, om der er en klar sammenhæng mellem revisionskriterier, analyse og konklusioner, og om konklusionerne er klare, forståelige og overbevisende. Vedrørende resultaterne af de faglige evalueringer fremgår følgende af Rigsrevisionens virksomhedsberetning for 2010, side 9:

”Resultaterne af de eksterne evalueringer af de større undersøgelser var overordnet set positive i 2010, og såvel mål 1 som mål 2 er derfor opfyldt. De faglige evaluatore vurderer generelt, at beretningernes problemstillinger er relevante, at der er god sammenhæng mellem revisionskriterier, analyse og konklusioner, og at konklusionerne fremstår klare og forståelige. Samtidig peger evaluatorerne på udfordringer for Rigsrevisionen, herunder fx hvordan klientens rammebetingelser indgår i beretningen.”

De eksterne evalueringer af Rigsrevisionens beretninger offentliggøres ikke af Rigsrevisionen. Cepos har søgt aktindsigt i de eksterne eksperters evalueringer, der består af et materiale på i alt 47 sider, som Rigsrevisionen altså har opsummeret på 7 linjer i virksomhedsberetningen. En nærmere gennemlæsning af materialet giver et noget mere nuanceret billede af de eksterne evaluators vurderinger, der

således påpeger en række interessante problemstillinger i relation til Rigsrevisionens beretninger. Vi har opsummeret de påpegede problemstillinger, som særligt vedrører effektivitetsspørgsmål, til følgende 4 punkter:

1. Rigsrevisionen har ofte fokus rettet mod overholdelse af planer og formalia i stedet for effektiviteten i den reviderede institution, hvilket i stedet ville kræve, at Rigsrevisionen forholdt sig til at resultaterne af aktiviteterne set i forhold til ressourceforbruget i den reviderede institution
2. Vurderingskriterierne er i en række tilfælde uklare eller defineret i planer og målsætninger, som institutionerne selv har udarbejdet eller som er udarbejdet af Folketinget ved vedtagelsen af lovforslag mv.
3. Beretningerne kan være præget af mangel på specialfaglige kompetencer – produktionen af en række offentlige ydelser er dybt specialiseret. Derfor kræver det tilsvarende specialiserede kompetencer, at vurdere kvaliteten og effektiviteten af opgave varetagelsen på disse områder
4. Vurderinger mangler ofte fremadrettede perspektiver – Der ses kun i begrænset omfang på, hvad institutionen burde have gjort, og hvad den bør gøre frem over for at forbedre resultaterne.

Som grundlag for at vurdere relevansen og betydningen af ekspertpanelets vurderinger i forhold til de formulerede 4 opsummeringspunkter er der i bilaget optrykt uddrag fra evalueringsmaterialet. Af bilaget fremgår en række konkrete citater fra de eksterne evalueringer, der på forskellig vis illustrerer de 4 opsummeringspunkter.

Den beskedne udnyttelse af ekspertpanelet rejser under alle omstændigheder spørgsmålet om, hvorvidt der i den danske statslige kontrolindsats i højere grad kan udnyttes ekstern ekspertise. I det foregående afsnit blev der peget på, at det kan være værd at overveje at udlicitere en del af Rigsrevisionens opgaver til eksterne konsulent- og revisionsfirmaer. En af fordelene ved dette kunne være, at det ville være muligt at købe sig til specialiseret viden på særlige områder, hvor det ikke vil være muligt eller omkostningseffektivt, at Rigsrevisionen selv har specialister, da der kan gå lang tid mellem revisionsopgaverne. Her skal yderligere peges på, at eksterne

eksperter som rådgivere, analytikere og evaluatore kunne gives en tydeligere og mere fremtrædende rolle, således at eksterne eksperters vurderinger ikke så nemt kan ignoreres, som det tilsyneladende er tilfældet i dag. En mulighed kunne være – inspireret af vismandsinstitutionen - at etablere et eksternt og uafhængigt panel af eksperter som en etableret institution med opgaven at monitorere velfærdssektorens effektivitet og rapportere til offentligheden herom, eller at tydeliggøre en sådan opgave som en opgave, der skal løses af vismandsinstitutionen.

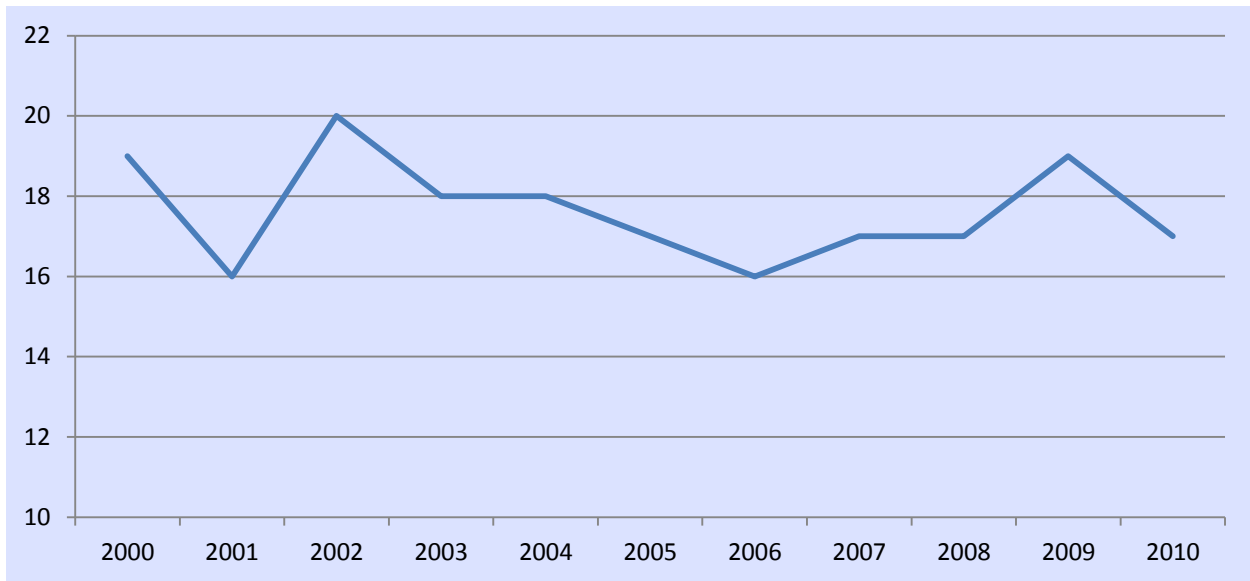
6. Rigsrevisionens produktivitet

Selve omkostningerne ved gennemførelsen af kontrolindsatsen i forhold til den statslige virksomhed er også værd at inddrage i en vurdering af organiseringen af kontrolindsatsen. Nedenfor ses på bevillinger til Rigsrevisionen og på præstationer i form af producerede beretninger og notater. En endelig vurdering af potentialet for indhentning af produktivitetstgevinster ved inddragelse af private aktører kan dog først gøres, når de pågældende opgaver eventuelt sendes i udbud.

Af figur 1 fremgår udviklingen i antallet af beretninger fra Rigsrevisionen, som har ligget på et meget stabilt niveau i perioden 2000-2008. Beretninger er den faste publikationsform for Rigsrevisionens større projekter. Af figur 2 ses derimod at antallet af sider i notater og beretninger fra Rigsrevisionen er faldet betydeligt (ca. 50 pct.) i perioden fra 2000-2008, men det skal i den forbindelse understreges, at indholdet på siderne i beretningen naturligvis er langt mere væsentligt end antallet. I perioden fra 2000-2008 er omfanget af beskrivelser af de faktiske forhold på det analyserede ministerområde reduceret, selvom beretningerne i dag fortsat indeholder meget omfattende beskrivelser af faktuelle forhold.

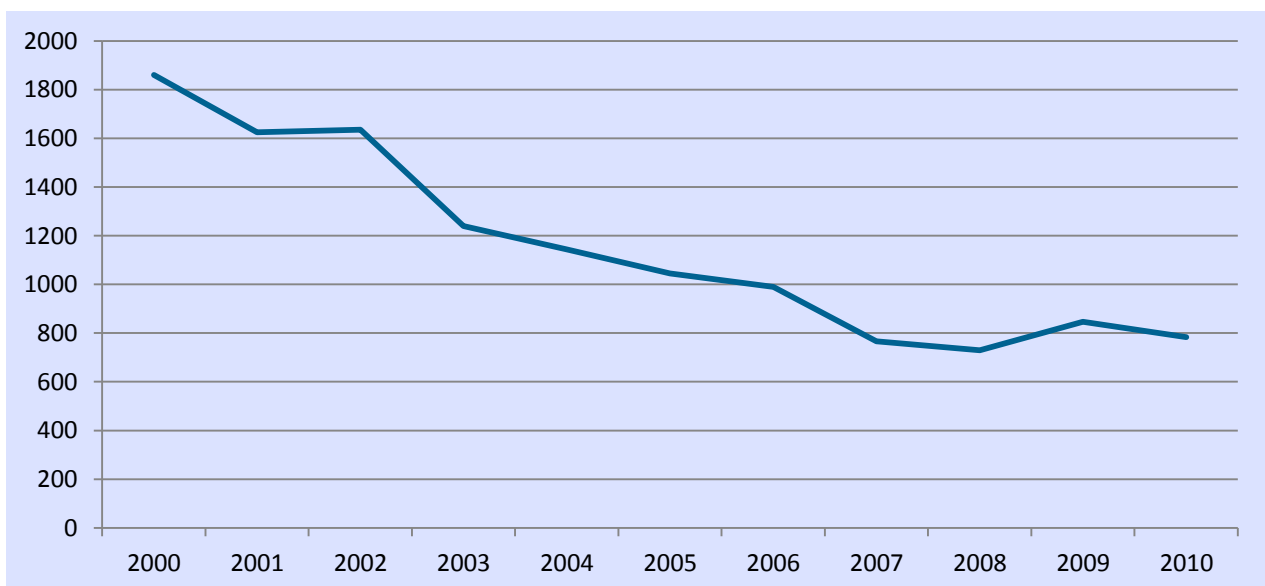
Det er umiddelbart ikke muligt at vurdere, hvorvidt det kunne være en fordel at overlade en del af Rigsrevisionens opgaver til private leverandører, da det reelt set kun kan fastslås ved et udbud af opgaven. Det er dog tankevækkende, at en gennemsnitlig forvaltningsrevisionsberetning koster 4 mio. kr. Justitsministeriet har oplyst, at den tidligere omtalte analyse af politireformen, som Boston Consulting Group gennemførte, har kostet 6 mio. kr. Til gengæld anviste analysen et effektiviseringspotentiale svarende til ca. 400 mio. kr., hvorimod Rigsrevisionens analyse af politireformen ikke anviste nye effektiviseringstiltag.

Figur 1: Udviklingen i antal beretninger fra Rigsrevisionen. 2000 - 2010



Kilde: www.rigsrevisionen.dk

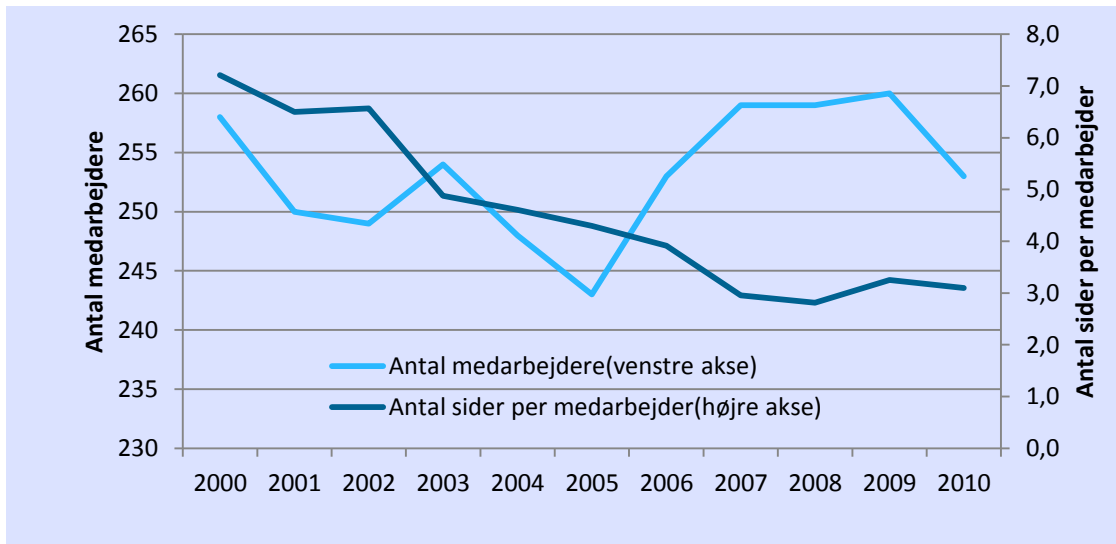
Figur 2: Udviklingen i antal sider i beretninger og notater til statsrevisorerne fra Rigsrevisionen



Kilde: www.rigsrevisionen.dk

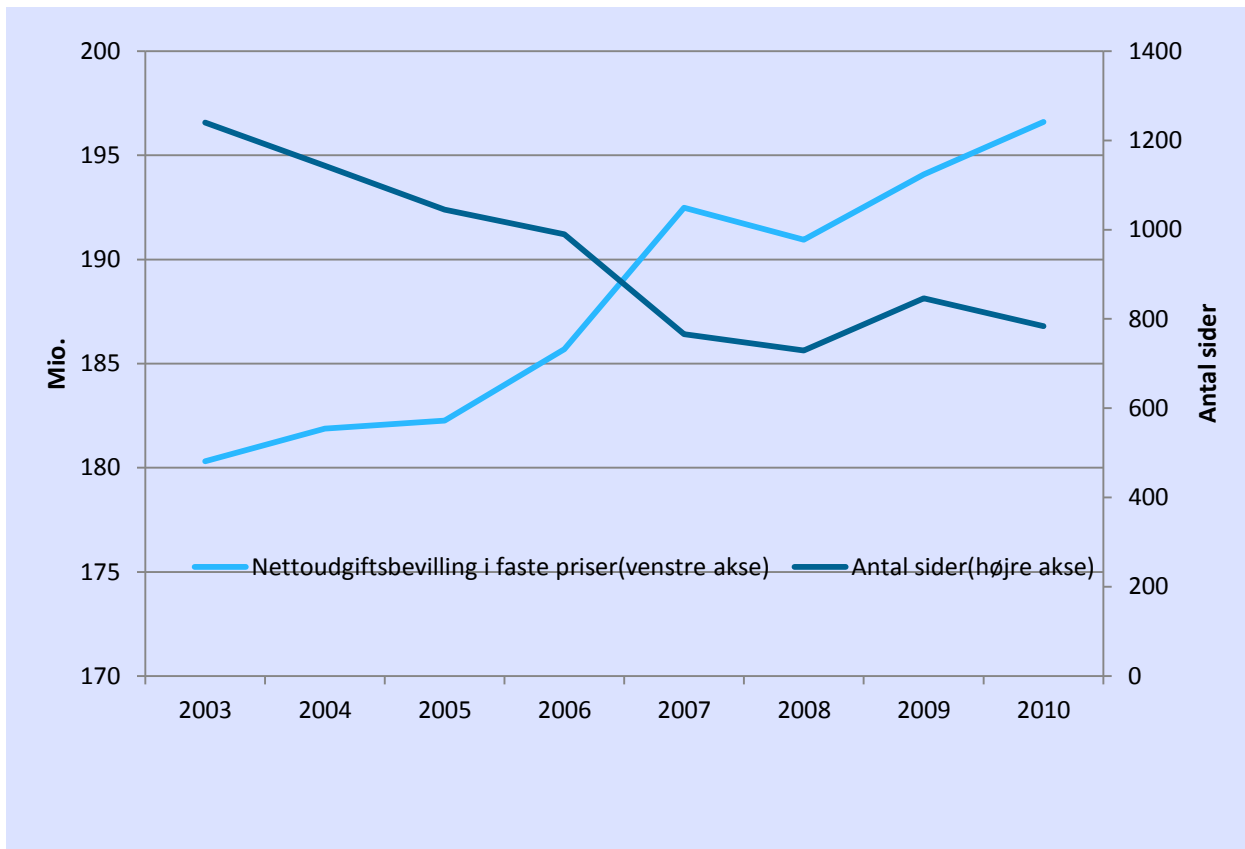
Af figur 3 ses at antallet af medarbejdere i Rigsrevisionen er steget samtidig med at antallet af sider i beretninger og notater er faldet. Tilsvarende er bevillingen til Rigsrevisionen i faste priser steget betydeligt i perioden 2003-2009, jf. figur 4.

Figur 3: Udviklingen i antallet at medarbejdere i Rigsrevisionen og antallet af sider i Rigsrevisionens beretninger og notater



Kilde: www.rigsrevisionen.dk

Figur 4: Udviklingen i Rigsrevisionens nettoudgiftsbevilling og antallet af sider i Rigsrevisionens beretninger og notater



Kilde: www.rigsrevisionen.dk og Statsregnskabet

Tabel 1: Rigsrevisionens udgifter til forvaltningsrevision. 2010 priser

(Mio. kr.)	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Udgift til forvaltningsrevision* (Mio. kr.)	73,4	74,0	74,2	75,6	78,4	77,7	79,0	80,0
Udgift til finansiel revision* (Mio. kr.)	106,9	107,8	108,1	110,1	114,1	113,2	115,1	116,6
Udgift pr. beretning forvaltningsrevision (Mio. kr.)	4,1	4,1	4,4	4,7	4,6	4,6	4,2	4,7
Udgift pr. side forvaltningsrevision* * (kr.)	59.19 8	64.77 8	71.00 5	76.35 5	102.29 7	106.63 5	93.39 1	102.08 7

Kilde: www.rigsrevisionen.dk

* Fordelingen af udgifterne er for hvert år lavet på baggrund af Rigsrevisionens årsberetning for 2008, hvoraf det fremgår, at ressourcerne anvendes med 28 pct. på forvaltningsrevision, 41 pct. på finansiel revision og 31 pct. på andet. Kategorien andet er fordelt på finansiel- og forvaltningsrevision. Samtlige udgifter (løn og øvrig drift) er fordelt på de to produkter.

**Både notater og beretninger

Af tabel 1 fremgår endvidere, at hver side i en forvaltningsrevisionsberetning og notat koster 102.087 kr. (2010 pris- og lønniveau) Ser man kun isoleret på lønudgifterne, som direkte kan henføres til forvaltningsrevision (øvrig drift og støttefunktioner fraregnes), så bliver lønsumsforbruget 54.643 kr. pr. side (2010 pris- og lønniveau) i beretninger og notater vedr. forvaltningsrevision, hvilket svarer til at en AC-fuldmægtig har arbejdet koncentreret på fuld tid i ca. 6 uger på hver side

i beretningen. Det er i sig selv tankevækkende, når man læser beretningerne, hvor der eksempelvis er en hel del beskrivelse af faktuelle forhold på det ministerområde, der bliver undersøgt. Det høje og stigende udgiftsniveau gør overvejelser om konkurrenceudsættelse af Rigsrevisionens ydelser nærliggende.

7. Veje til øget fokusering på effektivitetsopgaven i den statslige revision

Revisions håndtering af effektivitetsproblemet i forbindelse med afholdelsen af de statslige udgifter er en vigtig men også vanskelig opgave, da bureaukraterne i ministerierne vil have incitament til at modarbejde eksterne effektiviseringsanalyser, og da resultaterne på kort sigt kan være politisk ubekvemme.

Den ovenstående gennemgang peger i retning af, at den danske statslige revision kun i begrænset omfang er orienteret imod at udvirke styrkelse af effektiviteten i den statslige virksomhed. Tillige peger gennemgangen på, at der kan være tale om tiltagende effektivitetsproblemer også i selve udførelsen af den statslige revision.

Ikke mindst i lyset af det tiltagende økonomiske pres på den offentlige virksomhed bør disse forhold give anledning til nærmere overvejelser. Der kan i denne forbindelse være tale om, at forskellige tiltag kan være relevante. Med udgangspunkt i de problemstillinger, som er blevet illustreret med den ovenstående gennemgang, kan der peges på følgende mulige tiltag:

For det første kan der være grund til at overveje at skærpe kravene til Rigsrevisionens indsats i forhold til effektivitetsproblemstillingen. En mulighed er at gøre det til et lovgivningsmæssigt krav, at Rigsrevisionen skal analysere og konkret estimere effektiviseringspotentialer på baggrund af forvaltningsrevisionen. Der kunne således også stilles krav om, at Rigsrevisionen i Danmark i lighed med den britiske rigsrevision skal opgøre, hvor meget man bidrager til effektiviseringen af den offentlige sektor i kr., og det kunne også overvejes om der skulle opstilles mere konkrete mål for, hvor store potentialer Rigsrevisionen mindst skal afdække hvert år. Disse mål kan eksempelvis fastsættes på baggrund af en målsætning om en vækst i effektivitet og produktivitet i den offentlige sektor, der svarer til væksten i den private sektor, hvad der er en langsigtet betingelse for, at der kan opretholdes en offentlig velfærdssektor af samme reale relative størrelse som i dag, jfr. Paldam (2006). Det svarer til, at Rigsrevisionen gives som mål, at anvise statslige effektiviseringer på omkring tre milliarder kroner hvert år.

For det andet kan det være relevant at understøtte revisionens fokus på at afdække konkrete effektiviseringspotentialer ved at styrke de politisk udpegede statsrevisorer med en række eksterne eksperter fra universiteter, erhvervsliv mv. Denne model er kendt fra Nationalbankens repræsentantskab og fra Det Økonomiske Råd, hvor der også er behov for at afveje politikernes kortsigtede fokusering på næste valg i forhold til håndteringen af de mere langsigtede problemstillinger i dansk økonomi.

For det tredje er det en relevant mulighed at konkurrenceudsætte Rigsrevisionens ydelser, da der eksisterer et velfungerende privat marked for både revision og den type analyser, der anvendes i forvaltningsrevisionen. Ikke mindst vil inddragelse af private aktører muliggøre, at den bedste ekspertise på de enkelte opgaveområder inddrages, herunder at også international ekspertise udnyttes. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege, at inddragelse af eksterne aktører er fuldt forenelig med den bestående institutionelle indretning med en Rigsrevision og med Statsrevisor-institutionen. Specielt inddragelse af udenlandske ekspertise vil i øvrigt, udover at sikret den bedste mulige ekspertise kan anvendes, sikre fuldstændig uvilkårlighed.

Referencer

Christoffersen, Henrik and Martin Paldam (2003): Markets and municipalities: A study of the behavior of the Danish municipalities. *Public Choice Volume 114, no 1-2*.

Christoffersen, Henrik, Anders Milhøj and Thomas Westergaard-Kabelmann (2009): Det økonomiske potentiale ved øget udlicitering i de danske kommuner. (The economic potential in outsourcing in Danish municipalities). *Nationaløkonomisk Tidsskrift*, Bd. 147/Nr.1. (*Danish Journal of Economics*).

Mueller, D. C. (2003): *Public Choice III*. Cambridge University Press.

National Audit Office: Annual report 2010.

National Audit Office hjemmeside <http://www.nao.org.uk/>

Paldam, Martin (2006): Grænserne mellem den offentlige og private sektor – vil kommunalreformen rykke dem?, *Samfundsøkonomen* nr.6, december 2006.

Persson, M, T Persson and L Svensson (1987): Time Consistency of Fiscal and Monetary Policy. *Econometrica*, 1987.

Persson, T and L Svensson (1989): Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 1989.

Persson, T and G Tabellini (1990): *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Harwood Academic Publishers. London.

Rigsrevisionens hjemmeside: <http://www.rigsrevisionen.dk>

Rigsrevisionens virksomhedsberetning 2010, april 2011.

Skipper, Lars (2010): *En mikroøkonometrisk evaluering af den aktive beskæftigelsesindsats*. AKF Forlaget.

Rigrevisions-logo (forside og bagside): <http://www.rigsrevisionen.dk/composite-1.htm>

Bilag: Uddrag fra evalueringer af Rigsrevisionens beretninger i 2010

Rigsrevisionen har som beskrevet i afsnit 6 ladet et udsnit af de udsendte beretninger i 2010 evaluere af fire eksterne og uafhængige eksperter, som alle er professorer ved danske højere læresteder. Rigsrevisionen har ikke offentliggjort de udarbejdede evalueringer men har alene fremlagt en meget kort opsummering af helhedsindtrykket således som det opfattes af Rigsrevisionen selv. Materialet er i forbindelse med nærværende undersøgelse rekvireret fra Rigsrevisionen. I det følgende er uddraget fire opsummeringspunkter fra det indhentede materiale, og for hvert af disse punkter er der gengivet citater fra evalueringerne, som giver grundlag for at vurdere relevansen og væsentligheden af de formulerede opsummeringspunkter.

Der er således tale om et udvalg foretaget af denne publikations forfatter, og det kan ikke udelukkes, at relevante betragtninger ikke er blevet medtaget.

De indenlandske evalueringer er i øvrigt udarbejdet i lyset af, at Rigsrevisionen har formuleret følgende fire spørgsmål til de fire eksperter:

1. Er problemstillinger velbegrunder og relevante?
2. Er kriterierne relevante i forhold til delformål og formålet med undersøgelsen?
3. Er der klar sammenhæng mellem kriterierne, analyse og konklusioner?
4. Er det velbegrunder og relevant hvordan revisionskriterierne, der ikke har udgangspunkt i lovgivning, er opstillede?

Opsummeringspunkt nr. 1:

Rigsrevisionen har ofte fokus rettet mod overholdelse af planer og formalia i stedet for effektiviteten i den reviderede institution, hvilket i stedet ville kræve, at Rigsrevisionen forholdt sig til at resultaterne af aktiviteterne set i forhold til ressourceforbruget i den reviderede institution

Hanne Foss Hansen:

Om beretning 04/2009: Beretning om handicapindsatsen på uddannelse og beskæftigelsesområdet:

”Den første delproblemstilling lægger primært op til beskrivelse. Den anden problemstilling fordrer en operationalisering af begrebet tilfredsstillende og dermed en vurdering baseret på anvendelse af evalueringskriterier. Den tredje problemstilling læser jeg som mindre ambitiøs, idet den kan besvares med et ja/nej. Alt i alt læser jeg undersøgelsens vurderingsambition som noget reduceret fra formuleringen af det overordnede formål til formuleringen af de tre delproblemstillinger.”

”Kapitel III, der besvarer problemstilling 1 vedrørende rammer, er altovervejende redegørende. Det nærmeste kapitlet kommer et revisionskriterium er konstateringen af, at initiativerne i regeringens handlingsplan er gennemført (s.11). Kriteriet ”implementeret” er relevant men fattigt i den forstand, at det ikke forholder sig til en vurdering af handlingsplanens ambitionsniveau og resultater. Man kunne have overvejet at sammenligne med hvordan andre lande har implementeret FN’s 1993 regler, for derved at introducere et sammenligningsgrundlag for den danske indsats.”

”Som allerede nævnt bliver denne beretning som helhed relativt kriterium- og vurderingsfattig. Der hvor der opstilles kriterier, i kapitel IV, er disse velbegrundede og relevante. Det er min vurdering, at en ambition om en mere kriterium- og vurderingstung beretning kunne have været indfriet ved at udnytte det komparative perspektiv yderligere, herunder sammenligne med andre landes indsats på området. Alternativt kunne man have overvejet at indarbejde et element af handicapfaglig vurdering.”

Om beretning 09/2009: Voksen adgang til psykiatisk behandling:

”Det er muligt, at det datamæssigt er vanskeligt (mit kendskab til området er begrænset), men det havde været interessant om analysen havde inkluderet sammenligninger regionerne imellem i relation til omkostningsbilledet sammenholdt med ventetid/overbelægning. Når beretningen nu udmærker sig ved eksplicit at præcisere undersøgelsens fravalg, jfr. Ovenfor, så kan det undre at muligheden (eller manglen på samme) i forhold til at inkludere omkostningsanalyse ikke berøres.”

Om beretning 11/2009: Beretning om Metroselskabet I/S:

”Det overordnede formål forfølges i undersøgelsen via to klart formulerede problemstillinger: 1) Er Metroselskabets overordnede styring af den samlede langtidsøkonomi tilfredsstillende? 2) Er Transportministeriets tilsyn med Metroselskabet tilfredsstillende? Trods det formulerede overordnede formål ”at vurdere langtidsøkonomien” er Rigsrevisionens undersøgelse primært en undersøgelse og vurdering af Metroselskabets og ministeriets procedurer, hvilket også klargøres i beretningen. Rigsrevisionen anfører (s. 6), at man ikke har foretaget en selvstændig vurdering af de skøn projektets langtidsøkonomi er baseret på, men derimod vurderet om selskabet på tilfredsstillende vis forholder sig til og kvalitetssikrer de skøn langtidsøkonomien hviler på. Dette er korrekt i den forstand, at Rigsrevisionen ikke direkte kommenterer de tilgrundliggende skøn, f.eks. forudsætningen om en realrente på 4% frem til 2059. Samtidig kan de gennemførte følsomhedsberegninger, se også nedenfor, imidlertid læses som en problematisering af de foretagne skøn. Det er svært at spå om fremtiden, herunder om

renteudviklingen, men man kunne have overvejet at indarbejde en diskussion af relevante økonomiske autoriteters vurdering af den fremtidige renteudvikling.”

Peter Bogetoft:

Om beretning 6/2009: Beretning om forsvarets indkøb af større materiel:

”Hvis man starter i det generelle formål er det oplagt, at der mangler nogle centrale delspørgsmål/kriterier. Her er nogle af dem

- Planlægger Forsvaret at købe det rette materiel – at sikre mest muligt forsvar for pengene?
- Køber man rigtige mængder og det rigtige mix?
- Køber man rigtige kvalitet?
- Køber man til rigtige pris?
- ...
- Lever indkøbene op til forventningerne?
- Bliver indkøbene brugt som planlagt?

Man kan sige at Beretningen tager et interims perspektiv. Der ser bort fra ex ante problemet, dvs en vurdering af om det planlagte indkøb er fornuftigt. I stedet fokuseres der på, om det planlagte indkøb gennemføres som planlagt. Der tages heller ikke stilling til ex post problemet, nemlig om effekterne var som de blev planlagt, men det undersøges dog, om der sker en opfølgning på projekterne.”

”Jeg kunne, som jeg har forklaret, godt have ønsket mig, at Rigsrevisionen havde udnyttet denne mulighed lidt mere aktivt. Lidt firkantet kan man vel sige, at Rigsrevisionen via de to specifikke spørgsmål hurtigt bringer sig tilbage på sikker og mere traditionel grund, hvor det handler om, hvorvidt man har gjort hvad man sagde man ville. Har man overholdt de priser, tider og kvaliteter, man selv har fastlagt og fået godkendt? Det var imidlertid lige så interessant som ikke mere interessant at spørge, om de planlagte indkøb, priser, tider og kvaliteter overhovedet var relevante?”

Jørgen Grønnegård Christensen:

Omberetning 12/2009: Beretning om Danmarks bistand til Tanzania:

1. "Generelt relevant sammenhæng
2. Konklusionerne præges af resignation: "Det kan næppe være anderledes, når UMs mål er så vage"
3. UM slipper relativt nemt, da kriterierne bliver
 - a. vage mål
 - b. overholdelse af egne procedurer"

"I et mere kritisk perspektiv kan der være problemer i forhold til kriterium 3, som fokuserer på sammenhængen mellem kriterier, analyser og konklusioner. Ganske vist gælder her, at der umiddelbart er en god sammenhæng, og læseren fornemmer, at den gruppe som har udarbejdet beretningen er helt opmærksom på de vilkår, hvorunder bistandsprogrammer implementeres. Det kan dog føre til en vis resignation. Det gælder specielt i påpegningen af, at Udenrigsministeriets mål for de undersøgte programmer er meget vage, og at det derfor er vanskeligt at vurdere målopfyldelsen. Det afspejler sig i forholdsvis ringe grad i vurderingerne, der i stedet lægger vægt på de procedurer, som Udenrigsministeriet har opbygget. Her fremhæver beretningen med rette det positive i, at Udenrigsministeriet har

- etableret et sæt kriterier, som genspejler de kriterier, som andre donorer bruger, og som er udviklet i det internationale bistandssamarbejde inden for OECD og Verdensbanken.
- udviklet systematiske interne procedurer for systematiske og tilbagevendende "reviews" samt ekstern evaluering af de enkelte programmer.

Samtidig kunne det dog have styrket beretningen, hvis de ni højere grad var gået ind i en vurdering af de kausalitetsproblemer, som knytter sig til bistandsprogrammerne. Således kan man ikke slutte meget af en fremgang i Tanzanias score på Verdensbankens Doing Businessindeks, jf. en kritisk analyse af disse internationale rankingssystemers udsagnskraft (Hyoland m.fl (2009): The Tyranny of International Index Rankings (<http://folk.uio.no/carlhk/tirsdagssem/TyrannyIndexRankings.pdf> / Journal of

Development Economics – under udgivelse)). For det første kan andre faktorer spille ind, for det andet kan de mål, som Rigsrevisionen med rette kritiserer som ret vage, have et ambitionsniveau, der er sat lavt, hvad der ikke skader den rapporterede succes. Det havde været væsentligt at tage disse forhold med ind i beretningen, da det for det første kan sige noget om bistandens politiske rammebetingelser i såvel en dansk som tanzanisk sammenhæng, for det andet havde været en væsentlig tilbagemelding til de danske bevillingsmyndigheder. Det gælder så meget mere som en række krav til bistanden i høj grad synes at afspejle en dansk indenrigspolitisk dagsorden. Hvis disse forhold havde været draget mere udtrykkeligt ind i beretningen, er min vurdering, at de konkluderende vurderinger, som foretages punkt for punkt i beretningen, havde været mindre resignerende og mere kritiske samt i højere grad havde suppleret procedurevurderingerne med substansvurderinger.”

Om beretning 5/2009. Beretning om udvikling af nationale test:

1. ”Analysen er informativ og afdækker i høj grad problemerne.
2. Analysen viser stor forståelse for UVMS vilkår og sætter ikke spørgsmålstejn ved UVMS passive accept af regeringsgrundlaget.
3. Konklusionerne er diskriptivt vurderende.”

Om beretning 13/2009: Beretning om SKAT’s fusion af inddrivelsesområdet:

1. ”Analysen virker solid og informativ.
2. Den lægger stor vægt på de vanskelige politiske rammebetingelser.
3. Konklusionerne er deskriptivt vurderende.”

Om beretning 5/2009 og beretning 13/2009:

”En anden problemstilling knytter sig til de vurderingskriterier, som Rigsrevisionen benytter. Det er her fremhævet, at vurderingerne her er deskriptivt noterende og i meget høj grad koncentrerer sig om procedureefterslevelse. Substantielle vurderinger er derimod udeladt. Det gælder imidlertid ikke altid, hvorfor der også her er et problem, som fortjener mere generel overvejelse i Rigsrevisionen. Endelig er der ved systemudviklingsprojekter spørgsmålet om inddragelse af

leverandørforhold i beretningen. De synes at have været kritiske i testprojektet, men er holdt uden for beretningen, uden at det dog fremgår, hvorfor man har foretaget en sådan indsnævring.”

Sammenfattende vurderinger:

”Afsluttende er det væsentligt at fremhæve tre andre problemer af generel karakter, som er aktualiseret af de fire beretninger, som jeg har evalueret i dette notat. De er alle nævnt under gennemgangen og rekapituleres derfor blot her i punktform:

- Rigsrevisionens vurderingskriterier er ofte procedureorienterede snarere end substansbaserede. Det er forståeligt, for så vidt det giver et sikrere grundlag for vurderingen, men risikoen er, at det tilskynder til sikring regeloverholdelse snarere end til udøvelsen af, hvad man kunne kalde et godt og forsvarligt administrativt og ledelsesmæssigt skøn. Der ligger ikke heri en underkendelse af regeloverholdelsens betydning, men det er væsentligt, at mange af disse procedurekrav har karakter af interne managementtiltag, og at der ikke er nogen entydig sammenhæng mellem overholdelsen af bestemte forberedelses- og evalueringsprocedurer og målopfyldelse og effektivitet.
- Kausalitetsvurderinger kan hvile på et spinkelt grundlag, idet mere systematiske analyser af årsagsvirkningssammenhænge normalt ville kræve et væsentligt bredere datagrundlag.
- Rigsrevisionen har efter kommunalreformen fået udvidede muligheder for at undersøge en række kommunale og især regionale opgaveområder. Det er meget væsentligt, men der er behov for, at Rigsrevisionen klargør sin egen rolle i forhold til f.eks. regionerne. I modsat fald risikerer man, at undersøgelser på dette område bliver uden effekt.

Afslutningsvis er det værd at bemærke, at man ofte, bl.a. gennem revisionsberetninger får det indtryk, at statslige reorganiseringer og systemomlægninger og –udviklinger ikke lever op til de forventede resultater. Som det er fremgået, forholder det sig imidlertid for SKATs overtagelse af inddrivelsesopgaven fra kommunerne sådan, at man godt nok på systemsiden har haft betydelige problemer, som endnu ikke er løst tilfredsstillende. Men samtidig er

det også sådan, at man er kommet langt med at realisere de effektiviseringsgevinster, som var forventet.”

Opsummeringspunkt 2:

Vurderingskriterierne er i en række tilfælde uklare eller defineret i planer og målsætninger, som institutionerne selv har udarbejdet eller som er udarbejdet af Folketinget ved vedtagelsen af lovforslag mv.

Hanne Foss Hansen:

Om beretning 14/2009: det digitale tinglysningsprojekt:

”Den store udfordring i forhold til spørgsmålene er at definere hvad der mere specifikt forstås ved kriterierne fyldestgørende og tilfredsstillende i relation til de fem spørgsmål. Der er både behov for at konkretisere, hvad der mere specifikt karakteriserer f.eks. et fyldestgørende beslutningsgrundlag og en tilfredsstillende projektstyring, og hvor tæt på henholdsvis langt fra god praksis tinglysningsprojektets implementeringsproces har været. Såvel måledimension som målestik skal med andre ord fastlægges, for at spørgsmålene kan besvares.”

”I forhold til kapitel III om beslutningsgrundlag er det svært at se en klar sammenhæng mellem kritikken af enkeltelementerne (især kravspecifikation og risikoanalyse) og konklusionen at beslutningsgrundlaget var fyldestgørende inden for de givne rammebetingelser. Er I ikke for flinke her?”

Om beretning 11/2009: Beretning om Metrselskabet I/S:

”Herudover er et kriterium om selskabet har en betryggende økonomisk styring i bred forstand, f.eks. om revision og risikostyring er organiseret professionelt. Da Rigsrevisionen sammen med Deloitte og BDO Kommunernes Revision er ansvarlig for den løbende revision af selskabet, kan det diskuteres, hvor langt Rigsrevisionen er bør gå i forhold til at vurdere om den løbende revision, som man selv er delvis ansvarlig for, er tilfredsstillende. Det kan anføres, at vurderingsteksten i denne sammenhæng (især § 20 og 24, s. 8 og 9) altovervejende er beskrivende, men jeg synes det i eventuelt lignende betragtningsager bør overvejes, om man ikke her bevæger sig ind i et gråt område, hvor man skal være ganske påpasselig.”

Tværgående kommentarer:

”Hvad jeg synes er vanskeligere at gennemskue, er hvordan I kommer frem til de endelige konklusioner i den enkelte beretning. Man møder mange formuleringer, f.eks. ”tilfredsstillende”, ”i alt væsentlighed tilfredsstillende”, ”mangelfuld”, ”ikke tilfredsstillende”. Det er ikke altid klart, hvordan delkriterier vægtes sammen til en konklusion. Og det er heller ikke altid helt klar om, I tænker delkriterierne som en slags checkliste og dermed en form for akkrediteringslignende minimumskriterier eller om I tænker kriterierne på et kontinuum.”

Peter Bogetoft:

Om beretning: 6/2009: Beretning om Forsvarets indkøb af større materiel:

”Jeg noterer mig samtidigt, at der i det oprindelige Beretningsoplæg var lagt op til en noget bredere analyse, herunder en præcisering af alternative indkøbsforløb ved inddragelse af international praksis, som åbenbart er blevet opgivet. Dette er ærgerligt, men der kan naturligvis være mange gode grunde til dette.”

Jørgen Grønnegård Christensen:

Om beretning 13/2009: Beretning om SKAT's fusion af inddrivelsesområdet:

” ... beretninger viser en betydelig tolerance i forhold til de dispositioner, som er truffet i henholdsvis Undervisningsministeriet og i SKAT og Skatteministeriet. Det viser sig ved, at de vurderinger, som beretningerne lægger til grund for Rigsrevisionens konklusioner i begge tilfælde er meget deskriptive; de fastslår, hvad problemet var og er, men tager kun i henholdsvis runde vendinger stilling til det forsvarlige i de trufne foranstaltninger.”

”Igen er vurderingerne deskriptivt forstående med særligt fokus på procedurer snarere end substansen.”

Opsummeringspunkt 3:

Beretningerne kan være præget af mangel på specialfaglige kompetencer – produktionen af en række offentlige ydelser er dybt specialiseret. Derfor kræver det tilsvarende specialiserede kompetencer, at vurdere kvaliteten og effektiviteten af opgave varetagelsen på disse områder

Peter Bogetoft:

Om beretning 6/2009: Beretning om Forsvarets indkøb større materiel:

”Det er klart at ex ante perspektivet er vanskelige at vurdere, da det nemt kan forekomme militær-fagligt og Rigsrevisionen naturligvis gerne vil undgå at skulle lave sådanne vurderinger. Der er dog visse undersøgelser man kunne have foretaget fx med inspiration i andre landes procedurer, herunder:”

”Det skal afslutningsvis bemærkes, at Forsvarets indkøb er et meget vanskeligt område at vurdere, dels fordi det er svært at finde sammenlignelige virksomheder, man kan benchmarke sig mod, dels fordi våbentyper mv er et specialiseret område, hvor Rigsrevisionen må forventes at mangle indsigt. Rigsrevisionen har, synes jeg, gjort et stort og prisværdigt forsøg på at vurdere, om der fx er gået på kompromis med funktionaliteten for at sikre økonomien.”

”I lyset af problemerne med at vurdere de militærfaglige aspekter synes den valgte tilgang at være én af de få muligheder, som rigsrevisionen reelt har, nemlig at lede efter inkonsistenser mellem det Forsvaret har sagt eller ønsket på forskellige tidspunkter. Man kan desuden, som Rigsrevisionen også har gjort, demonstrere, at Forsvaret rent faktisk ikke har taget aktivt stilling til kvalitet og anvendelse ex ante, dvs Forsvaret har ikke haft procedurer, som sikrer, at der foretages fornuftige indkøb. Begge tilgange kan bruges til at kaste tvivl over Forsvarets anskaffelse af materiel – også selvom man reelt ikke kan lave militærfaglige vurderinger.”

Jørgen Grønnegård Christensen:

Sammenfattende vurdering:

”Sådanne forskelle i de konkluderende vurderinger i beretninger, der beskæftiger sig med problemer, der grundlæggende er ens, kan tages som en indikation af, at der ikke er en helt klar tværgående kvalitetssikring af Rigsrevisionens beretninger. Det er i givet fald et problem. At det kan forholde sig sådan kommer bl.a. frem, når der, delvis som en udløber af en revisionsundersøgelse, gennemføres en opfølgende undersøgelse af enten det samme sagsforløb eller en del af sagsforløbet i andet regi. Det kan f.eks. ske i form af en advokatundersøgelse. Den er typisk karakteriseret ved at lægge mere præcise kriterier til grund for sine konklusioner, og det forekommer, at den når konklusioner, som er afvigende fra Rigsrevisionens vurderinger. Der henvises f.eks. til advokat Philip Baruchs granskningsrapport om TV2s økonomi (2009) og Kammeradvokatens erstatningsretlige undersøgelse af forsinkelser i forbindelse med den digitale tinglysning (2010). Man skal i denne sammenhæng være opmærksom på to forhold. Det ene er, at sådanne advokatundersøgelser kan have et snævrere sigte end Rigsrevisionens undersøgelser. Det andet er, at de vurderinger, som Rigsrevisionen når frem til i beretninger over store undersøgelser, i meget høj grad ser ud til at være styrende for de bemærkninger, som Folketingets politiske statsrevisorer knytter til dem.”

Opsummeringspunkt 4:

Vurderinger mangler ofte fremadrettede perspektiver. Der ses kun i begrænset omfang på, hvad institutionen burde have gjort, og hvad den bør gøre frem over for at forbedre resultaterne.

Peter Bogetoft:

Om beretning 6/2009: Beretning om Forsvaret indkøb af større materiel:

”Jeg synes heller ikke beretningen er særlig præcis med hensyn til fremadrettede anbefalinger, hvilket faktisk lå som en del af det oprindelige oplæg. Den påpeger en række forhold, som har fungeret dårligt hidtil, men er ikke særlig specifik med hensyn til, hvad man i stedet burde have gjort. Her spiller det sikkert ind, at Forsvaret netop nu er ved at implementere en større omlægning af indkøbsfunktionen, og at mange af de forhold, som ikke synes at fungere, derfor måske kan komme til at fungere. Rigsrevisionen stiller sig generelt tilfreds med de henvisninger til igangværende ændringer, som Forsvarsministeriet kommer med. Der savnes, synes jeg en overordnet vurdering af de nye elementer i indkøbsprocedurerne. Er de nødvendige og tilstrækkelige? Det kunne have været interessant at holde de foreslåede ændringer op imod enten en teoretisk model for indkøb eller i det mindste nogle internationale alternativer.”

Om beretning 7/2009: Beretning om styring af aktiviteter på sygehusene:

”Beretningen synes dog ikke at komme med ret præcise fremadrettede konklusioner – udover at der er plads for forbedring indenfor en række områder, herunder:

- Bedre planlægning på tværs af afdelinger
- At skabe større sikkerhed omkring budgetgrundlagt
- Bedre it-understøttelse af planlægningen
- Bedre ledelsesinformation
- Bedre vidensdeling på tværs af afdelinger

Beretningen siger ikke meget om hvordan disse forbedringer skal gennemføres bortset fra en konstatering af, at hurtigere og mere præcis information ville være nyttig.”

Carsten Greve:

Om beretning: Mål og resultatstyring i staten med fokus på effekt:

”En fremtidig undersøgelse kunne tage udgangspunkt i et bredere forståelse om performance management¹⁰ som fænomen og kunne inkludere de forskellige andre redskaber, som Rigsrevisionen har afgrænset sig fra i den aktuelle beretning. En ny undersøgelse kunne se på (1) performance managementsystemets udvikling over tid, (2) samspillet mellem mål og resultatstyringsredskaber med andre styringsredskaber, (3) den institutionelle kontekst og påvirkning af performance dagsordenen, (4) måling af konkrete outcome effekter afledt af de første resultatkontrakter samt (5) fokus på bidraget til løsning af væsentlige samfundsudfordringer. En teoretisk inspiration kan – udover den allerede refererede litteratur – findes i den nyere forskning om offentlig værdiskabelse, som er bragt frem af Mark H. Moore fra Harvard Universitetet og som er videreført i nyere britiske og australske undersøgelser.¹¹ En ny undersøgelse kunne også tage spørgsmålet op om, hvad der sker, når flere forskellige organisationer på tværs af den offentlige sektor i stat, regioner og kommuner har et fælles ansvar for udvikling og opfølgning af mål og resultater?”

Tidligere udgivne CEPOS arbejdsrapporter:

Arbejdsrapport nr. 1: Udgiftsbehov og udgifter i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, maj 2009.

Arbejdsrapport nr. 2: Sammenhængen mellem kommuners udgifter til skoledrift og skolens undervisningsresultater – Geert Laier Christensen, august 2009.

Arbejdsrapport nr. 3: Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sundhedsydelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, september 2009.

Arbejdsrapport nr. 4: Multikulturalisme og integration – Søren Hviid Pedersen, september 2009.

Arbejdsrapport nr. 5: Perceived municipal cuts and the welfare coalition – Henrik Christoffersen, oktober 2009.

Arbejdsrapport nr. 6: Budgetdisciplin i kommunerne – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, november 2009.

Arbejdsrapport nr. 7: Den fysiske tilstand af folkeskoler og privatskolebygninger – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, januar 2010

Arbejdsrapport nr. 8: Kommunale skatteforhøjelser – Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen, marts 2010.

Arbejdsrapport nr. 9: Kommunernes udgifter til folkeskolen - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdsrapport nr. 10: De økonomiske betingelser for kommunalt selvstyre i Danmark - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdsrapport nr. 11: Udgiftsniveauet i kommunerne - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdsrapport nr. 12: Kommuner i nød - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen

Arbejdsrapport nr. 13: Kvalitet og pris i offentlige og private skoler - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdsrapport nr. 14: The welfare coalition and compulsory municipal outsourcing - Henrik Christoffersen og Karsten Bo Larsen.

Arbejdsrapport 16 - Regional omfordeling

Arbejdsrapporterne kan findes på www.cepos.dk

Center for Politiske Studier

CEPOS er en uafhængig tænketank, der fremmer et Danmark baseret på frihed, ansvar, privat initiativ og en begrænset statsmagt

CEPOS er stiftet af fremtrædende danske erhvervsfolk, tænkere og kulturpersonligheder og indledte sit arbejde den 10. marts 2005.

CEPOS ønsker at bidrage til mere personlig og økonomisk frihed, retsstat og demokrati samt sunde borgerlige institutioner som familie, foreninger og kulturliv.

CEPOS vil omlægge og begrænse direkte og indirekte støtte fra det offentlige til befolkningen. Støtten skal komme de svage til gavn og afskaffes for personer, der kan klare sig selv.

CEPOS går ind for fri konkurrence og frie markeder, og er tilhænger af global frihandel og imod statsstøtte til erhvervslivet.

CEPOS udfører ikke opgaver på begæring af noget politisk parti, nogen myndighed, erhvervsvirksomhed, organisation eller privatperson.

CEPOS

CEPOS forlaget - Landgreven 3, 3. sal - 1301 København K – www.cepos.dk

RIGSREVISIONEN

