



2014:6

Mer krisberedskap för pengarna?

MSB:s hantering av anslag 2:4





MISSIV

DATUM
2014-02-19
ERT DATUM
2013-06-19

DIARIENR
2013/164-5
ER BETECKNING
Fö2013/1259/SSK

Regeringen
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Översyn av fördelning av medel inom anslaget 2:4 Krisberedskap

Regeringen beslutade den 19 juni 2013 att ge Statskontoret i uppdrag att utreda hur det arbete som bedrivs vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med att fördela och följa upp medel ur anslaget 2:4 Krisberedskap kan utvecklas.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Mer krisberedskap för pengarna? MSB:s hantering av anslag 2:4 (2014:6)*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare, Hedvig Tängdén, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Hedvig Tängdén

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	13
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	13
1.2	Avgränsningar och tolkning av uppdraget	15
1.3	Metod och genomförande	16
1.4	Disposition av rapporten	18
2	Anslag 2:4 och samhällets krisberedskap	21
2.1	Statliga myndigheters ansvar för krisberedskap	21
2.2	Bakgrund och motiv till anslag 2:4	23
2.3	MSB:s uppdrag när det gäller anslag 2:4	24
2.4	Hur riksdag och regering styr anslag 2:4	25
2.5	Statskontorets sammanfattande iakttagelser	30
3	MSB:s process för att fördela medel ur anslag 2:4	35
3.1	MSB:s process för att fördela medel till externa projekt	35
3.2	MSB:s process för att fördela medel till interna projekt	40
3.3	Samordning mellan den interna och externa processen	41
3.4	Statskontorets bedömning av fördelningsprocessen	42
4	Hur förhåller sig MSB:s fördelning till regeringens principer, villkor och inriktning?	45
4.1	Fördelning av projektmedel för 2014	45
4.2	Hur MSB:s inriktningsbeslut och fördelning av anslag 2:4 förhåller sig till regeringens inriktning	47
4.3	Hur fördelningen av medel från anslag 2:4 förhåller sig till anslagets principer och villkor	52
4.4	Myndigheternas synpunkter på fördelningen	59
4.5	Statskontorets bedömning av hur fördelningen förhåller sig till regeringens principer, villkor och inriktning	61
5	MSB:s uppföljning och redovisning av hur anslaget använts	65
5.1	Uppföljningsprocessen	65
5.2	Insatser under 2013 för att utveckla uppföljningen av projekt	69
5.3	Myndigheternas synpunkter på uppföljningen	70
5.4	MSB:s redovisning till regeringen	71
5.5	Statskontorets bedömning av uppföljningsprocessen och hur resultaten redovisas till regeringen	73

6	Hur regeringens styrning och MSB:s hantering av anslag 2:4 kan utvecklas	77
6.1	MSB bör säkerställa att de interna och externa projekten bedöms på ett likvärdigt sätt	77
6.2	Vissa principer och villkor behöver förtydligas	78
6.3	Uppföljningsprocessen kan utvecklas	79
6.4	MSB:s redovisning till regeringen kan utvecklas	81
6.5	Regeringen bör överväga längre tidsperioder för anslaget inriktning och redovisning	82
6.6	Hanteringen av hela anslaget bör analyseras	83
	Referenslista	85

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	87
2	De myndigheter som pekas ut i bilagan till krisberedskapsförordningen samt deras fördelning på olika samverkansområden	91
3	Sammanställning av regeringens principer och villkor för anslaget samt MSB:s tolkning och förtydligande av dessa	93

Sammanfattning

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda hur Myndigheten för samhällskydd och beredskaps (MSB) arbete med att fördela och följa upp medel ur anslag 2:4 Krisberedskap kan utvecklas. Uppdraget omfattar den del av anslaget som MSB fördelar som bidrag till centrala myndigheter och länsstyrelser för olika utvecklingsprojekt. De bidrag som MSB fördelar ur anslaget uppgår till sammanlagt runt 400 miljoner kronor per år.

Anslag 2:4 – en del av krisberedskapen

Statliga myndigheter ska, i linje med den s.k. ansvarsprincipen, upprätthålla en grundläggande krisberedskapsförmåga. Denna förmåga ska finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie anslag. Regeringen har dock gett MSB i uppdrag att fördela särskilda medel ur anslag 2:4 i syfte att stärka samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser.

I syfte att undvika att anslaget används för myndigheternas ordinarie verksamhet har riksdagen och regeringen angivit ett antal principer och villkor för hur anslaget ska användas. Anslaget bör exempelvis endast användas för att finansiera direkta merkostnader för åtgärder och inte kostnader för administration och löner.

Sedan 2010 beslutar riksdagen också varje år i samband med budgetpropositionen om anslaget fortsatta inriktning. I de senaste årens inriktningsbeslut har det bland annat betonats att anslaget ska användas för att stimulera tvärsektorieell samverkan och att de åtgärder som finansieras ska ha påvisbara effekter på samhällets beredskap och den samlade förmågan att hantera kriser.

MSB har stort utrymme att själv besluta om hur anslaget används

Statskontoret bedömer att MSB har relativt stort utrymme att själv besluta hur anslaget ska användas. MSB beslutar hur mycket medel som totalt ska fördelas till utvecklingsprojekt och har även möjlighet att lämna bidrag till egna utvecklingsprojekt. MSB kan också påverka utformningen av den inriktning som styr fördelningen av anslaget eftersom inriktningen tas fram i ett samspel mellan regeringen och MSB. Slutligen är det MSB som gör bedömningen av vilka ansökningar som ska beviljas medel.

Två beslutsprocesser som kan utvecklas

MSB:s fördelning av anslag 2:4 sker genom ett ansökningsförfarande där 27 statliga myndigheter och samtliga länsstyrelser har rätt att söka medel. Bland de myndigheter som kan ansöka om medel ingår MSB själv. Det innebär att MSB hanterar såväl interna som externa ansökningar. MSB har därför utvecklat två olika processer för att fördela medel ur anslaget, en för ansökningar från andra myndigheter och en för interna ansökningarna. Statskontoret bedömer att MSB har goda förutsättningar att få en bra överblick över vilka myndigheter och verksamheter som har ansökt om och tilldelats medel ur anslaget. Men vi anser också att processerna kan utvecklas.

Bristande dokumentation av bedömningen av de externa ansökningarna

Enligt Statskontorets bedömning har MSB en tydlig och strukturerad process för hur de externa ansökningarna ska prövas mot uppställda principer och villkor. Bland annat ska MSB i urvalsprocessen utgå från bedömningskriterier som enligt Statskontorets bedömning i stort svarar mot de principer, villkor och inriktningsbeslut riksdagen beslutat.

Statskontoret kan dock konstatera att samtidigt som processen för hur medel ska fördelas är tydlig och strukturerad, är det i praktiken ibland svårt att avgöra hur bedömningen mot anslagets principer och villkor har gjorts. Det beror på att MSB:s dokumentation av de bedömningar myndigheten gör i vissa fall är bristfällig. Det gäller bland annat dokumentationen av den övergripande bedömningen av varje ansökan och den sammanfattande motiveringen till beslut som MSB lämnar till de sökande myndigheterna.

Transparensen i den interna fördelningsprocessen behöver öka

När det gäller MSB:s hantering av de interna ansökningarna är det svårt att bedöma hur prövningen genomförs. Detta beror dels på att processen för närvarande är under förändring och dels på att det helt saknas dokumentation av de bedömningar MSB gör. Statskontoret anser att det är viktigt att transparensen i hanteringen av de interna ansökningarna ökar så att det säkerställs att interna och externa ansökningar hanteras på ett likvärdigt sätt och bedöms mot samma kriterier. Det är angeläget att MSB bättre dokumenterar de bedömningar som ligger till grund för urvalet av projekt som beviljas medel ur anslaget.

MSB behöver tydliggöra hur de tolkar ansvarsprincipen

I enlighet med ansvarsprincipen ska medel ur anslag 2:4 endast finansiera sådan verksamhet som går utöver den grundläggande krisberedskapsförmåga som en myndighet ska upprätthålla. Eftersom det kan vara svårt att bedöma vad som ingår i en myndighets grundläggande förmåga kan det

även vara svårt att bedöma om ett projekt ligger i linje med ansvarsprincipen.

Statskontoret tror dock att det inte är möjligt för regeringen och riksdagen att tydligare definiera ansvarsprincipen. MSB behöver därför arbeta med att bättre motivera, dokumentera och kommunicera sina bedömningar av hur ansökningar förhåller sig till ansvarsprincipen.

Behov av att se över om anslaget får finansiera lönekostnader

MSB tillåter i vissa fall att anslaget används för att finansiera lönekostnader. Enligt anslagets finansieringsprinciper får dock medlen endast finansiera direkta merkostnader för åtgärder, och exempelvis inte kostnader för administration och löner. Samtidigt finns det ibland omständigheter och goda skäl som talar för att anslaget emellanåt bör kunna användas till löner. Statskontoret anser därför att regeringen bör överväga att förändra finansieringsprinciperna på denna punkt.

MSB:s fördelning av anslaget ligger i huvudsak i linje med regeringens inriktning för anslaget

Statskontoret bedömer att MSB:s fördelning av anslaget i huvudsak ligger i linje med de inriktningsbeslut som riksdagen beslutat om för anslag 2:4. Som grund för sin fördelning av medel ur anslag 2:4 har MSB beslutat om en mer detaljerad inriktning för anslaget som i huvudsak överensstämmer med den inriktning som regeringen har angett. Statskontoret kan även konstatera att MSB framförallt lämnar bidrag till samverkansprojekt, vilket ligger i linje med att anslaget ska stimulera tvärssektoriella samverkansprojekt enligt regeringens inriktning.

MSB har tagit viktiga steg mot en fungerande uppföljningsprocess

Sedan tidigare finns inom MSB ett system för extern och intern revision av de projekt som finansieras av anslag 2:4. Det sker även en ekonomisk granskning av både interna och externa projekt. MSB har under de senaste åren börjat följa upp alla utvecklingsprojekt mot projektplan och de överenskommelser som träffas mellan MSB och de myndigheter som tilldelas medel. För att bedöma projektens resultat och effekter har MSB även tagit initiativ till att utveckla bedömningskriterier samt inlett ett arbete med att genomföra fördjupade utvärderingar.

Statskontoret bedömer därför att MSB har tagit viktiga steg för att utveckla en fungerande uppföljningsprocess. Den bör dock kunna förbättras ytterligare genom att den i större utsträckning anpassas till projektens storlek och inriktning.

Ett fortsatt problem i uppföljningsprocessen är att den i så hög utsträckning bygger på myndigheternas självskattning av projekten. Detta är särskilt problematiskt när det kommer till att bedöma projektens resultat och effekter. Statskontoret anser därför att det är viktigt att MSB fortsätter arbetet med att utveckla bedömningskriterier och utvärderingar.

Redovisningen till regeringen kan enkelt förbättras

Statskontoret bedömer att det skulle gå att få en bättre överblick av hur anslaget används genom ganska enkla förändringar i MSB:s uppföljning och redovisning av medelsanvändningen. MSB har mer information om hur anslaget används än vad som redovisas till regeringen, bland annat uppgifter om antalet projekt per inriktningsområde. MSB skulle också kunna redovisa hur stor andel av medlen som går till tvärsektoriella projekt.

MSB samlar även in uppgifter om hur mycket av anslaget som används till lönekostnader, resekostnader med mera, uppgifter som skulle kunna redovisas för att belysa hur användningen av anslaget förhåller sig till anslagets finansieringsprinciper.

Svårt att utifrån uppföljningen uttala sig om projekt fått avsedd och varaktig effekt

Det är utifrån MSB:s uppföljning och redovisning svårt att uttala sig om projekten fått avsedd och varaktig effekt. Det beror delvis på att MSB:s bedömning av projektens effekter i stor utsträckning bygger på myndigheternas egna uppskattningar. Statskontoret bedömer även att det beror på att MSB inte återkommer till tidigare genomförda projekt, något som enligt Statskontorets bedömning är nödvändigt för att kunna bedöma om projekten har varaktiga effekter.

Regeringen bör överväga längre tidsperioder för beslut om anslagets inriktning och redovisning

Statskontoret kan konstatera att regeringens och MSB:s inriktning för anslag 2:4 har varit relativt oförändrad under de år som Statskontoret studerat. Detta är en följd av att behoven inom krisberedskapsområdet förändras relativt lite från ett år till ett annat. Mot bakgrund av detta anser Statskontoret att det vore mer effektivt att fastställa en inriktning som sträcker sig över en längre tidsperiod. Statskontoret anser därför att regeringen borde överväga att inte formulera en ny inriktning varje år utan i stället besluta om en inriktning som kan gälla under till exempel en treårsperiod.

För att förbättra förutsättningarna att analysera och utvärdera anslagets resultat och effekter bör regeringen även överväga att redovisning av projektens resultat och effekter kan ske över en längre tidsperiod. En sådan förändring skulle kunna möjliggöra att uppföljningen och redovisningen av resultat och effekter i mindre utsträckning bygger på självskattning eftersom

det skulle ge MSB bättre förutsättningar att analysera och utvärdera effekter av anslaget. En bättre analys av anslagets resultat och effekter skulle i sin tur kunna underlätta regeringens arbete med att utforma en effektiv styrning av anslaget. En längre inriktnings- och uppföljningsprocess hindrar dock inte att MSB även fortsättningsvis lämnar en årlig redogörelse till regeringen för hur anslaget använts.

Hanteringen av hela anslaget bör analyseras

De medel som används för myndigheters utvecklingsverksamhet utgör bara cirka en tredjedel av anslag 2:4 som totalt uppgår till drygt 1,1 miljarder kronor. MSB fördelar också medel från anslaget till bland annat forskning, frivilligorganisationer samt kommuner och landsting. För att få en överblick av hur hela anslaget används och hur MSB prioriterar mellan olika områden finns det enligt Statskontorets bedömning anledning att studera MSB:s hantering av alla delar av anslaget.

1 Inledning

Grunden för samhällets krisberedskap utgörs av ansvarsprincipen. Principen innebär att den myndighet eller utförare som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden även har motsvarande ansvar i en krissituation. Åtgärder för att upprätthålla verksamhetens grundläggande förmåga i kris bör därför finansieras inom ramen för myndigheternas ordinarie verksamhet.

Under vissa förutsättningar och under en begränsad period kan dock särskilda medel beviljas, för att förstärka effekten av samhällets samlade krisberedskap eller den samlade förmågan att hantera kriser. Riksdagen anslår årligen cirka 1,1 miljarder kronor till sådana insatser genom anslag 2:4 Krisberedskap.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har till uppgift att fördela medel ur anslag 2:4 Krisberedskap. Varje år fördelar MSB runt 400 miljoner kronor som bidrag till centrala myndigheter (varav MSB själv är en) och länsstyrelser för olika utvecklingsprojekt. När MSB fördelar medel till sådana utvecklingsprojekt ska de utgå från ett antal finansieringsprinciper och villkor som riksdagen fastställde 2010. Fördelningen ska också utgå från de inriktningsbeslut som riksdagen årligen beslutar om i samband med budgetpropositionen,

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda hur man kan utveckla MSB:s arbete med att fördela och följa upp medel ur anslag 2:4 Krisberedskap. Uppdraget i dess helhet återfinns i bilaga 1.

Inom ramen för uppdraget ska Statskontoret följa upp och bedöma följande fem frågor:

1. I vilken utsträckning har arbetet med en övergripande fördelningsprocess bidragit till en bättre överblick av hur anslagen används, när det gäller samtliga myndigheter och verksamheter som har ansökt om och tilldelats medel från anslaget 2:4 Krisberedskap?
2. Hur fungerar processen för projektuppföljning och hur redovisas resultaten till regeringen?
3. Hur förhåller sig fördelningen och uppföljningen av anslaget till gällande finansieringsprinciper och regeringens inriktning av hur anslaget ska användas?

4. Hur är möjligheten att bedöma om de projekt som finansierats med medel från anslaget har fått avsedd och varaktig effekt?
5. I vilken utsträckning och på vilket sätt finns det behov av att utveckla bedömningskriterier för hur anslaget ska användas och följas upp?

1.1.1 Motiven för uppdraget

De nya finansieringsprinciperna för anslag 2:4 Krisberedskap har gällt i snart fyra år. Regeringen anser att det därför bör göras en uppföljning av om hanteringen av anslaget följer de intentioner som riksdagen har slagit fast. Detta framgår av uppdraget till Statskontoret.

Regeringen menar också att det finns anledning att följa upp de iakttagelser av hur anslaget hanteras som gjordes inom ramen för Statskontorets myndighetsanalys av MSB under 2012.¹

Enligt uppdraget ska Statskontorets utredning även vara ett underlag i regeringens arbete för att mer effektivt och ändamålsenligt inrikta anslaget i syfte att stärka samhällets krisberedskap.

Vidare menar regeringen att resultaten från uppdraget ska vara ett underlag för att utveckla styrningen och uppföljningen av anslaget.

1.1.2 Iakttagelser från Statskontorets myndighetsanalys av MSB

Statskontoret fick 2011 i uppdrag av regeringen att genomföra en myndighetsanalys av MSB. Utöver de moment som ingår i modellen för myndighetsanalyser skulle Statskontoret granska hur MSB hanterat anslaget 2:4 Krisberedskap. Uppdraget redovisades i rapporten *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (2012:1).

I rapporten konstaterade Statskontoret att MSB hade relativt stor frihet att själv fördela medel till olika ändamål, inklusive verksamhet som de själva bedrev. Det saknades dock en särskild process för att väga olika användningsområden mot varandra. Den årliga fördelningen av medel baserades i stället till stor del på hur fördelningen sett ut under tidigare år.

Vid tidpunkten för Statskontorets analys uppgav dock MSB att de arbetade för att ta fram en fördelningsprocess där olika ändamål skulle vägas mot varandra när medel fördelades. Denna förändring skulle bland annat medföra att MSB:s interna projektansökningar skulle prövas mot externa ansökningar i en gemensam process.

¹ Statskontoret (2012) *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap* (2012:1).

När det gällde processen för att fördela medel till centrala myndigheter (exklusive MSB) konstaterade Statskontoret att den hade genomgått stora förändringar. MSB hade vid tidpunkten för analysen utarbetat en process för fördelning där myndigheterna lämnade in ansökningar som MSB prövade mot ett antal principer för anslaget. Den nya processen hade dock ännu inte genomgått en full projektcykel, och därför var det för tidigt att bedöma hur den fungerade i praktiken.

Vidare kunde Statskontoret konstatera att MSB hade tagit fram en process i tre steg för att följa upp projekt. Det första steget handlade om att de myndigheter som beviljats medel skulle följa upp sina projekt varje år och redovisa till MSB gentemot den överenskomna projektplanen. I det andra steget skulle en extern revisionsfirma årligen granska hur ett tiotal myndigheter hanterade de tilldelade medlen. I det tredje steget skulle MSB genomföra en fördjupad utvärdering av vissa utvalda projekt. Vid tidpunkten för myndighetsanalysen hade det bara gjorts uppföljning i form av extern revision, men ännu ingen uppföljning enligt det första och tredje steget i processen. Projektuppföljning enligt dessa två steg skulle börja under 2012.

Statskontoret konstaterade också att det saknades bedömningskriterier och indikatorer för att mäta vilken effekt de tilldelade medlen har på krisberedskapen. Denna brist gör att det svårt att analysera om fördelningen av anslaget är effektiv och om det används där det gör mest nytta.

1.2 Avgränsningar och tolkning av uppdraget

1.2.1 Hur vi har avgränsat uppdraget

Statskontorets uppdrag är att följa upp och bedöma MSB:s hantering av de medel som MSB fördelar som bidrag till myndigheter (inklusive MSB), det vill säga MSB:s hantering av projektmedel (enligt villkor 2 i regleringsbrevet). Det innebär att vi inom ramen för uppdraget endast tittar på cirka en tredjedel av de medel som fördelas ur anslaget. Att det är just denna hantering som avses i uppdraget har företrädare för Försvarsdepartementet tydligt uttryckt, både under uppdragsdialogen och vid våra senare kontakter. När vi fortsättningsvis talar om anslag 2:4 är det därför just hanteringen av denna del av anslaget som avses.

Regeringens uppdrag till Statskontoret handlar om MSB:s hantering av anslaget och om det system som myndigheten har för att fördela och följa upp de medel som fördelas som projektmedel. Däremot har det inte ingått i uppdraget att undersöka vilka resultat eller effekter som åstadkoms med hjälp av de medel som MSB fördelar. I uppdraget har inte heller ingått att bedöma eller analysera myndigheternas krisberedskapsarbete i stort eller om anslag 2:4 påverkar myndigheternas prioritering av detta arbete.

Enligt punkt 4 i uppdraget (se bilaga 1) ska Statskontoret följa upp och bedöma ”möjligheten att bedöma om de projekt som finansierats med medel från anslaget fått avsedd och varaktig effekt”. Även i denna del har vi avgränsat oss till systemnivån, det vill säga MSB:s möjlighet att bedöma om projekten fått avsedd och varaktig effekt. Vi gör därför vår bedömning utifrån den information som MSB samlar in, till exempel när de följer upp genomförda projekt.

Vi har också gjort en avgränsning i tid och primärt undersökt styrningen och hanteringen av anslaget under 2012 och 2013.

1.2.2 Hur vi har tolkat frågorna i uppdraget

I Statskontorets uppdrag ingår att bedöma i vilken utsträckning arbetet med en övergripande fördelningsprocess har bidragit till en bättre överblick av hur anslaget används. Om man med en övergripande fördelningsprocess avser *en* process där samtliga ansökningar prövas mot varandra har MSB inte infört någon sådan process, och frågan är därför inte möjlig att besvara så som den är formulerad i uppdraget.

Vi har istället bedömt om den interna respektive externa fördelningsprocessen är tydlig och överblickbar. Vi har även undersökt om det finns skillnader mellan de båda processerna till exempel när det gäller MSB:s krav på och bedömningar av ansökningarna.

1.3 Metod och genomförande

I uppdraget har Statskontoret fokuserat på MSB:s förutsättningar och processer för att fördela och följa upp medel ur anslaget. Vi har därför kartlagt och analyserat deras hantering av anslaget, och använt olika metoder för att besvara de olika frågorna i uppdraget.

För att besvara frågan om hur fördelningsprocessen förhåller sig till regeringens principer och inriktning för anslaget har vi bland annat undersökt vilka beslutade riktlinjer som finns för fördelningen av medel till myndigheternas projekt. Vi har också undersökt om MSB har tagit fram bedömningskriterier som samtliga ansökningar prövas mot och hur dessa kriterier förhåller sig till gällande principer, villkor och regeringens inriktning. Vidare har vi studerat dokumentationen av ett urval ansökningar för att se hur MSB tillämpar bedömningskriterierna.

För att besvara de frågor som berör MSB:s uppföljning och redovisning av hur medlen har använts har vi kartlagt och analyserat hur deras processer för det ser ut. Bland annat har vi undersökt hur de har organiserat sin uppföljning, vilka insatser de gör för att följa upp andra myndigheters projektverksamhet och vilken information MSB begär in i samband med uppföljningen. Utifrån den information som MSB tar in har vi sedan bedömt dels hur uppföljningen förhåller sig till regeringens principer och villkor för anslaget,

dels vilka möjligheter MSB har att bedöma om projekt som finansierats med medel från anslaget fått avsedd och varaktig effekt.

Vi har även analyserat om det finns behov av att utveckla bedömningskriterier för hur anslaget används och följs upp. Analysen utgår från resultatet av vår kartläggning.

1.3.1 Material – dokument och intervjuer

För att besvara de frågor som regeringen angett i uppdraget har vi framförallt studerat dokument och genomfört intervjuer.

Bland annat har vi studerat externa styrdokument som belyser MSB:s uppdrag när det gäller anslag 2:4, regeringens intentioner med anslaget och de principer och villkor som gäller för anslaget. Vi har även studerat regeringens styrning så som den kommer till uttryck i budgetpropositionerna för åren 2010–2014 och MSB:s regleringsbrev för samma år.

Därutöver har vi studerat interna styrdokument som belyser MSB:s arbete med anslaget, bland annat MSB:s riktlinjer och de beslutade processbeskrivningarna för hanteringen av anslaget. Vi har också studerat de redovisningar avseende anslag 2:4 som MSB lämnat till regeringen samt myndighetens årsredovisningar för verksamhetsåren 2011 och 2012.

Vidare har vi studerat ett urval av de externa projektansökningar som MSB fick in inför 2014 och MSB:s dokumentation av hur de bedömde dessa ansökningar. Urvalet består av de åtta största projekten (i bemärkelsen högst belopp) som beviljats medel. Totalt beviljade MSB 121 ansökningar till andra myndigheter till ett sammanlagt belopp av 244 miljoner kronor. De åtta utvalda projekten omfattar sammanlagt 65,6 miljoner kronor, det vill säga nästan 27 procent av de medel som fördelades.² Urvalet är inte representativt utan gjordes utifrån antagandet att MSB bör vara särskilt noga i sin bedömning av projekt som avser stora belopp. Om vi skulle finna brister i denna bedömning finns det alltså skäl att tro att dessa brister även återfinns i bedömningen av projekt som omfattar mindre belopp.

Dessutom har vi studerat ett antal slutrapporter och ekonomiska slutredovisningar av genomförda projekt. Slutligen har vi även tagit del av resultatet från den revision av ett antal myndigheters hantering av medel från anslaget som genomfördes under 2013 av en revisionsfirma.

Denna rapport grundar sig även på interjuver med ansvariga chefer och medarbetare som arbetar med fördelningen och uppföljningen av medel på MSB. Vi har intervjuat personal vid Enheten för inriktning och planering,

² Siffrorna avser det totala belopp som MSB beviljat för projekten och inte enbart medel för 2014.

Myndighetsledningens stöd (Controllerfunktionen) och MSB:s internrevision.

Vi har också varit i kontakt med ett urval av de myndigheter som har möjlighet att ansöka om medel från anslag 2:4 i syfte att inhämta synpunkter på MSB:s hantering av anslaget. För att få en spridning i urvalet valde vi att intervjua myndigheter som ingår i olika så kallade samverkansområden (se vidare kapitel 2). De myndigheter vi har varit i kontakt med är: Affärsverket Svenska kraftnät, Kustbevakningen, Länsstyrelsen i Värmland, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Trafikverket och Tullverket. Vi har också träffat företrädare för Sveriges Kommuner och Landsring samt varit i kontakt med Riksrevisionen.

1.3.2 Kvalitetssäkring och projektgrupp

MSB har faktagranskat ett utkast till de beskrivande delarna av rapporten. Rapporten har också kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna processer.

Uppdraget har genomförts av en projektgrupp som har bestått av Max Bohlin Roberts och Hedvig Tängdén (projektledare). I projektets avslutande fas deltog även Johan Lantto.

1.4 Disposition av rapporten

I kapitel 2 beskriver vi först vilket ansvar statliga myndigheter har när det gäller krisberedskap. Därefter beskriver vi anslag 2:4 Krisberedskap och dess bakgrund och motiv samt hur anslaget förhåller sig till myndigheternas ordinarie arbete med att stärka krisberedskapen. I kapitlet beskriver vi även de principer och villkor som gäller för fördelningen av anslaget samt det uppdrag MSB har när det gäller hanteringen av anslaget.

I kapitel 3 beskriver vi MSB:s processer för att fördela medel ur anslaget. Kapitlet avslutas med vår bedömning av uppdragets fråga 1 (om fördelningsprocesserna är tydliga och överblickbara).

I kapitel 4 inleder vi med att beskriva utfallet av MSB:s fördelning på en övergripande nivå. Därefter beskriver och analyserar vi hur fördelningen förhåller sig till regeringens inriktning och de finansieringsprinciper och villkor som gäller för anslaget. Kapitlet avslutas med vår bedömning av den del av uppdragets fråga 3 som rör fördelningen (om hur fördelningen förhåller sig till finansieringsprinciperna och regeringens inriktning).

I kapitel 5 inleder vi med att beskriva MSB:s process för att följa upp hur anslaget används. Därefter presenterar vi hur uppföljningen genomförs och vilken typ av information som MSB hämtar in. I kapitlet redogör vi också för den information om anslagets användande som MSB årligen lämnar till regeringen. I slutet av kapitlet besvarar vi fråga 2 (om hur processen för

projektuppföljning fungerar och hur resultaten redovisas till regeringen), och fråga 4 (om möjligheten att bedöma om de projekt som finansierats med medel från anslaget fått avsedd och varaktig effekt) i uppdraget. Vi ger även svar på den del av fråga 3 som rör MSB:s uppföljning (om hur uppföljningen av anslaget förhåller sig till finansieringsprinciper och regeringens inriktning).

I kapitel 6 redogör vi för hur MSB:s arbete med anslaget kan utvecklas. Här besvarar vi också fråga 5 i uppdraget (om behovet av att utveckla bedömningskriterier för hur anslaget ska användas och följas upp). Vidare redogör vi för Statskontorets syn på hur regeringens arbete med att inrikta anslaget kan utvecklas.

2 Anslag 2:4 och samhällets krisberedskap

I detta avsnitt beskriver vi vilket ansvar statliga myndigheter har när det gäller krisberedskap. Vi beskriver också syftet med anslaget, dess bakgrund och hur det förhåller sig till statens övriga arbete med att stärka krisberedskapen. Vidare redogör vi för MSB:s roll i arbetet med att fördela projektmedel från anslaget och vilka krav och villkor som gäller när anslaget ska fördelas.

2.1 Statliga myndigheters ansvar för krisberedskap

Grunden för samhällets krisberedskap utgörs av ansvarsprincipen. Principen innebär att den myndighet eller utförare som har ansvaret för en verksamhet under normala förhållanden även har samma ansvar under en krissituation.³

2.1.1 Ansvaret regleras i krisberedskapsförordningen

Regeringen anger vilka krav som ställs på statliga myndigheter när det gäller deras krisberedskap i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (i fortsättningen kallad krisberedskapsförordningen). Syftet med bestämmelserna i förordningen är att myndigheterna genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och i tider av höjd beredskap.⁴

I förordningen definieras begreppet krisberedskap som ”förmåga att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer, och säkra kryptografiska funktioner:⁵ kryptografiska funktioner godkända av Forsvarsmakten.”⁶

Enligt krisberedskapsförordningen har alla myndigheter ansvar för att hantera konsekvenserna av en kris. Varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska alltså vidta de åtgärder som behövs för att hantera

³ Se prop. 2001/02:10 s. 57, bet. 2001/02:FöU2, rskr. 2001/02:91, prop. 2001/02:158, s. 22, bet. 2001/02:FÖU10, rskr. 2001/02:261 samt prop. 2005/06:133, s. 51, bet. 2005/06:FöU9, rskr. 2005/06:295.

⁴ 1 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

⁵ Med kryptografisk funktion menas metoder och principer för: -skydd av information mot insyn vid överföring och lagring med hjälp av kryptering- identifiering och autentisering och - signering och verifiering av information.

⁶ 4 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

konsekvenserna av krisen. Myndigheterna ska också samverka och stödja varandra.⁷ Varje statlig myndighet ska dessutom genomföra analyser av sårbarheter och risker inom det egna ansvarsområdet. Syftet med dessa analyser är att stärka både myndighetens och samhällets krisberedskap. Myndigheterna ska sedan sammanställa resultaten i en risk- och sårbarhetsanalys.⁸

2.1.2 Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar

MSB har ett särskilt ansvar för krisberedskapen. Enligt instruktionen har de ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, om inte någon annan myndighet har ansvaret. MSB har dessutom ett allmänt ansvar att följa upp och utvärdera samhällets krisberedskap.⁹

Dessutom har 23 centrala myndigheter (däribland MSB) och samtliga länsstyrelser ett särskilt ansvar för att minska samhällets sårbarhet och för att hantera kriser, enligt krisberedskapsförordningen.¹⁰ Dessa myndigheter ska genom planering och förberedelser skapa en samhällelig förmåga att hantera kriser, förebygga sårbarhet och motstå hot och risker. Myndigheterna har också ett ansvar för att samverka med andra myndigheter och andra berörda aktörer.¹¹

Myndigheterna med särskilt ansvar är indelade i så kallade samverkansområden utifrån de samverkansbehov som regeringen identifierat. Syftet med samverkansområdena är att främja en helhetssyn i planeringen för krisberedskap och höjd beredskap.¹²

Det finns sex samverkansområden:

- teknisk infrastruktur
- transporter
- farliga ämnen
- ekonomisk säkerhet
- geografiskt områdesansvar

⁷ 5 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

⁸ 9 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

⁹ 1 § förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹⁰ De myndigheter som regeringen pekar ut i bilagan till förordningen är Affärsverket svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Kustbevakningen, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, länsstyrelserna, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Skatteverket, Smittskyddsinstitutet (myndigheten ersätts fr.o.m. 1 januari 2014 av Folkhälsomyndigheten), Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket.

¹¹ 11 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹² 8 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

- skydd, undsättning och vård.

Av bilaga 2 framgår inom vilket respektive samverkansområde de utpekade myndigheterna har ett särskilt ansvar.

2.1.3 Myndigheter som kan ansöka om medel ur anslag 2:4

MSB får vid behov besluta att även andra myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet inom de olika samverkansområdena.¹³ Genom sådana beslut har MSB pekat ut ytterligare fem myndigheter.¹⁴

Det är dessa fem myndigheter och de myndigheter som pekas ut i krisberedskapsförordningen (23 centrala myndigheter och länsstyrelserna) som har möjlighet att ansöka om medel ur anslag 2:4 Krisberedskap.

2.2 Bakgrund och motiv till anslag 2:4

Det har under en längre tid funnits särskilda medel för åtgärder som syftar till att stärka den civila beredskapen. På 1980-talet var ansvaret för att hantera dessa medel uppdelat på flera myndigheter.

År 2002 fattade dock riksdagen beslut om att i stället införa ett samlat anslag för krisberedskapsinsatser. Det nya anslaget skulle finansiera aktiviteter av större omfattning, förutsatt att de syftade till samverkan mellan verksamheter, berörde flera samverkansområden och samtidigt syftade till att höja beredskapen och få krishanteringssystemet att fungera. Med en samlad process skulle medlen kunna användas mer effektivt och möjligheten att omfördela medel under löpande verksamhetsår skulle göra systemet mer flexibelt.¹⁵

År 2008 lämnade regeringen propositionen 2007/08:92, *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, till riksdagen. Regeringen menade att det även fortsättningsvis fanns behov av ett sammanhållet särskilt anslag för att initiera och stimulera arbetet med samhällets krisberedskap. Men anslaget borde i huvudsak användas för större tvärsektoriella satsningar eller projekt. För att detta skulle kunna ske så effektivt som möjligt menade regeringen även att anslaget borde kunna användas flexibelt. Av denna anledning menade de att man i möjligaste mån borde undvika långsiktiga investeringar som låser stora summor.

I propositionen betonade regeringen även det ansvar som myndigheterna har enligt ansvarsprincipen, och föreslog att anslaget skulle användas för sär-

¹³ 8 § förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁴ De myndigheter som MSB pekat ut är Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt, Lantmäteriet, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt Totalförsvarets forskningsinstitut.

¹⁵ Prop. 2001/02:158, bet. 2001/02:FöU10, rskr. 2001/02:261.

skilda satsningar som går utöver detta ansvar. Regeringen menade också att det inom ramen för myndigheternas ansvar enligt ansvarsprincipen även borde ingå att initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan.

Regeringen föreslog att anslaget i sin dåvarande form skulle avvecklas och ersättas av ett bidragssystem. Processen för hur medel fördelas skulle också effektiviseras, samtidigt som tyngdpunkten borde flyttas från planering till uppföljning och utvärdering av de åtgärder som finansieras. Regeringen menade att en samlad bedömning och värdering av de förmågebedömningar som myndigheterna årligen tar fram borde kunna ligga till grund för inriktningen och prioriteringen av medel. Riksdagen ställde sig bakom regeringens proposition.¹⁶

2.2.1 Statskontorets bedömning av motivet för anslag 2:4

Sammanfattningsvis kan Statskontoret konstatera att motivet för anslaget har varit att statsmakterna ansett att det finns behov av ett sammanhållet särskilt anslag för att initiera och stimulera arbetet med samhällets krisberedskap. Huvudinriktningen för anslaget har varit att medlen ska användas för större tvärsektoriella satsningar.

Regeringen har vid upprepade tillfällen påtalat att dessa medel inte får tränga undan det ansvar som myndigheterna har för den egna verksamheten (enligt ansvarsprincipen). Medlen får inte heller tränga undan myndigheternas ansvar för att finansiera åtgärder så att de kan ta detta ansvar. Statsmakterna har därför slagit fast att anslag 2:4 ska användas för särskilda satsningar som ligger utöver varje myndighets ansvar, att säkerställa att samhällsviktig verksamhet bedrivs även vid allvarliga händelser eller vid kriser.¹⁷ För att uppnå detta har statsmakterna fastställt ett antal principer och villkor som ska gälla för de medel som betalas ut från anslaget.

2.3 MSB:s uppdrag när det gäller anslag 2:4

MSB:s uppdrag när det gäller hanteringen av anslag 2:4 styrs genom myndighetens regleringsbrev och till viss del även av krisberedskapsförordningen. I regleringsbreven fastställer regeringen att MSB:s uppdrag är att lämna förslag på inriktningen för anslaget, fördela medel och följa upp hur medlen använts.

När MSB beslutar om vilka ansökningar som ska beviljas medel ska de förhålla sig till de ändamålsbeskrivningar, principer, villkor och inriktningsbeslut som riksdagen och regeringen har fattat beslut om. Dessa kommer vi att beskriva närmare i avsnitt 2.4.

¹⁶ Prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193.

¹⁷ Se prop. 2007/08:92, bet. 2007/08:FöU12, rskr. 2007/08:193 och prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:42.

MSB kan besluta att vissa myndigheter ska ingå i eller stödja arbetet inom samverkansområdena. Eftersom MSB har denna beslutsrätt har de alltså även möjlighet att i viss utsträckning styra vilka myndigheter som kan söka medel. MSB kan dessutom fördela medel till egna interna projekt från anslag 2:4, i och med att de är en av de myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen. Regeringen anger inte i regleringsbrevet hur mycket medel som totalt ska fördelas till centrala myndigheter.¹⁸ Det innebär att det är MSB som, inom vissa ramar, beslutar om hur mycket medel som ska gå till myndigheterna, inklusive dem själva.

MSB ska även följa upp de åtgärder som finansieras av anslag 2:4. I linje med detta har regeringen i regleringsbrevet för både 2013 och 2014 gett MSB i uppdrag att redovisa en uppföljning av de åtgärder som berörda myndigheter, kommuner, landsting och frivilliga försvarsorganisationer har vidtagit under föregående år och som finansierats av anslaget. I redovisningen ska MSB beakta hur åtgärderna förhåller sig till finansieringsprinciperna som anges i budgetpropositionen för 2010.¹⁹

2.4 Hur riksdag och regering styr anslag 2:4

Grunderna för riksdagens och regeringens nuvarande styrning av hur anslag 2:4 ska användas bestämdes i samband med behandlingen av budgetpropositionen för 2010. I propositionen uttryckte regeringen att ändamålet för anslaget ”bör vara att finansiera åtgärder som stärker samhällets samlade beredskap och förmåga att hantera allvarliga kriser och deras konsekvenser. Anslaget bör i viss utsträckning även finansiera åtgärder som syftar till att skapa eller vidmakthålla en grundläggande försvarsförmåga och förmågan att ta emot stöd från andra länder vid allvarliga kriser”.²⁰ I propositionen föreslog regeringen även finansieringsprinciper och villkor för hur anslaget ska och får användas.

Sedan 2010 beslutar riksdagen varje år om anslagets fortsatta inriktning i samband med budgetpropositionen, dels om en samlad inriktning för arbetet

¹⁸ I regleringsbrevet finns ett antal villkor som styr fördelningen. Vissa av dessa villkor har angivna mottagare och högsta-belopp kopplade till sig. Totalt anger regeringen på detta sätt hur cirka 400 miljoner kronor av anslaget ska fördelas. Hur resterande medel, cirka 700 miljoner kronor, ska fördelas mellan de övriga villkor som anges i regleringsbrevet är upp till MSB att besluta om.

¹⁹ MSB:s uppdrag att redovisa en uppföljning av åtgärderna återfinns även i regleringsbrevet för 2011 och 2012. Där står dock inget om att redovisningen ska beakta hur åtgärderna förhåller sig till finansieringsprinciperna.

²⁰ Prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:42, s. 72.

med samhällets krisberedskap, dels om en mer specifik inriktning för anslaget.²¹

I de följande avsnitten beskriver vi finansieringsprinciper, villkor och innehållet i inriktningsbesluten.

2.4.1 Anslagets finansieringsprinciper

I budgetpropositionen för 2010 angav regeringen följande två principer för hur medel från anslag 2:4 får användas:

- Anslaget ska inte användas för att finansiera kostnader för den operativa hanteringen av en pågående kris eller dess konsekvenser.
- Anslaget bör endast finansiera direkta merkostnader för åtgärder och inte exempelvis kostnader för administration och löner.

Enligt regeringens skrivningar i budgetpropositionen bör medlen kunna krävas tillbaka (återföras till anslaget) om det i efterhand skulle visa sig att de utbetalda medlen inte använts i enlighet med finansieringsprinciperna.²²

2.4.2 Villkor för tilldelningen av medel från anslaget

I budgetpropositionen för 2010 angav regeringen även ett antal villkor som ska vara uppfyllda för att MSB ska kunna tilldela en myndighet medel från anslaget:

- Det ska finnas en analys av behovet av de föreslagna åtgärderna och de ska ha påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap eller den samlade förmågan att hantera kriser och deras konsekvenser
- Åtgärderna ska ligga i linje med inriktningen för anslaget (se vidare avsnitt 2.4.3).
- Åtgärder som finansieras av anslaget ska vara väl avgränsade och möjliga att följa upp.
- Om åtgärderna medför framtida löpande kostnader ska den ansvariga myndigheten (det vill säga den myndighet som ansöker om medlen) redovisa finansieringen av dessa.²³

²¹ Regeringen anger även årligen i MSB:s regleringsbrev hur anslag 2:4 ska användas. Statskontoret kan dock konstatera att regeringen i regleringsbreven i huvudsak hänvisar till de principer och villkor som utvecklades i budgetpropositionen för 2010. Vi har därför valt att inte närmare redovisa innehållet i regleringsbreven.

²² Prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:42.

²³ Prop. 2009/10:1 Utgiftsområde 6 s. 72.

2.4.3 Inriktningen för anslaget

Statskontoret har studerat den inriktning för anslaget som regeringen föreslagit i budgetpropositionerna för åren 2012–2014. Sammanfattningsvis kan vi konstatera att inriktningen hålls på en relativt övergripande nivå. Den kan sägas betona eller precisera de principer och villkor som utvecklades i budgetpropositionen för 2010. Ett undantag är dock budgetpropositionen för 2013 (se avsnitt 2.4.4 nedan) där regeringen mer specifikt anger områden som anslaget bör användas inom.

Hänvisar till finansieringsprinciperna och att åtgärderna ska ha påvisbara effekter på samhällets krisberedskap

I de tre budgetpropositionerna hänvisar regeringen återkommande till de finansieringsprinciper och villkor som fastställdes 2010. De hänvisar också till betydelsen av att MSB fullt ut tillämpar finansieringsprinciperna för anslaget när de fördelar medel. Regeringen återkommer även till att den verksamhet som finansieras ska ha påvisbara effekter på samhällets krisberedskap eller på den samlade förmågan att hantera kriser och deras konsekvenser.

Anslaget bör användas för att stimulera tvärssektoriell samverkan

Regeringen har också vid flera tillfällen betonat att anslaget bör användas för gemensamma och tvärssektoriella satsningar. I budgetpropositionen för 2013 angav de exempelvis att anslaget särskilt bör användas för att stimulera tvärssektoriell samverkan på sådana områden där olika aktörer behöver agera gemensamt och där ingen enskild aktör har ett utpekat ansvar.²⁴

Myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser bör användas mer

Regeringen har också återkommande betonat att de risk- och sårbarhetsanalyser som myndigheterna tar fram bör användas vid fördelningen av medel. I budgetpropositionen för 2012 menade de exempelvis att en myndighets ansökan om bidrag ur anslaget 2:4 ska kunna styrkas med identifierade brister i en aktuell risk- och sårbarhetsanalys.²⁵

I budgetpropositionen för 2014 framhåller regeringen att risk- och sårbarhetsanalyser även bör kunna användas som ett beslutsunderlag för att prioritera och genomföra åtgärder som ska stärka samhällets krisberedskap och när myndigheter ansöker om bidrag från anslag 2:4. Vidare menar de att arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser i högre grad bör fokusera på att följa upp om brister som tidigare har identifierats nu har åtgärdats.²⁶

²⁴ Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93.

²⁵ Prop. 2011/2012:1 bet. 2011/12:FöU1, rskr. 2011/12:92.

²⁶ Prop. 2013/14:1 bet. 2013/14:FöU1, rskr. 2013/14:106.

2.4.4 Mer specifik inriktning i budgetpropositionen för 2013

I budgetpropositionen för 2013 angav regeringen en mer specifik inriktning för hur anslaget ska användas. Regeringens inriktning utgick i sin tur från det inriktningsförslag som MSB tagit fram för 2013. Regeringen menade att anslaget bland annat borde användas för att utveckla följande områden:

- sektorsövergripande analyser och utvärderingar av hot, risker, sårbarheter och inträffade händelser,
- sektorsövergripande analyser med tydliga resultat när det gäller att identifiera samhällsviktig verksamhet och tydliga nivåer för samhällets funktionalitet (till exempel i form av resultatmål),
- regional sektorsövergripande samverkan, kriskommunikation och informationssamordning,
- identifiering och utveckling av generella förmågor att upptäcka, identifiera och hantera situationer som kan leda till en allvarlig händelse,
- arbetet med civilt försvar.²⁷

De ovanstående punkterna visar att regeringen liksom tidigare lyfter fram att anslaget ska användas till tvärsektoriella satsningar. Till exempel nämns sektorsövergripande analyser av hot, risker och sårbarheter och sektorsövergripande kriskommunikation.

2.4.5 Inriktningen tas fram av MSB och regeringen i samspel

I regleringsbrevet ger regeringen MSB i uppdrag att lämna förslag på inriktningen för anslaget i slutet av mars.²⁸ Förutom att inriktningsförslaget ska tas fram efter samråd med berörda myndigheter, ställs inga särskilda krav på hur MSB bör utforma inriktningen.

Det sker ett samspel mellan regeringens förslag till inriktning i budgetpropositionen och det inriktningsförslag som MSB lämnar till regeringen. Regeringens inriktningsförslag bygger delvis på det förslag som MSB tar fram. Samtidigt utgår MSB delvis från den inriktning som riksdag och regering har angett året innan. När MSB formulerade inriktningen för 2013 utgick de till exempel – enligt uppgift från MSB – från regeringens förslag till inriktning för krisberedskapsarbetet i budgetpropositionen för 2012 och från regeringens skrivelse *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet* (2009/10:124).

²⁷ Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13:93.

²⁸ Förslaget på inriktning ska redovisas till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) i slutet av mars, i samband med att MSB i enlighet med sitt regeringsuppdrag presenterar uppföljningen av de insatser som finansierats av anslag 2:4.

MSB:s inriktningsförslag bygger även på:

- Underlag från de sex samverkansområdena. Dessa underlag ska enligt MSB i sin tur bygga på gemensamma behov som har identifierats i myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.²⁹
- MSB:s egna analyser. Analyserna syftar till att säkerställa att inriktningen ligger i linje med prioriteringarna och strategierna inom andra arbetsområden på MSB.³⁰
- Den nationella risk- och förmågebedömningen.

2.4.6 Myndigheterna utgår från MSB:s inriktningsdokument när de formulerar ansökningarna

Kort efter att MSB lämnat sitt inriktningsförslag till regeringen i mars skickar myndigheten ett längre och mer detaljerat inriktningsbeslut till myndigheterna i samverkansområdena. I det preciserar MSB de områden som de kommer att prioritera när de fördelar projektmedel. Syftet med detta inriktningsdokument är att det ska vara ett stöd till myndigheterna när de formulerar sina projektansökningar, samtidigt som det är ett sätt för MSB att styra myndigheternas projektansökningar till de områden där behoven är som störst.³¹

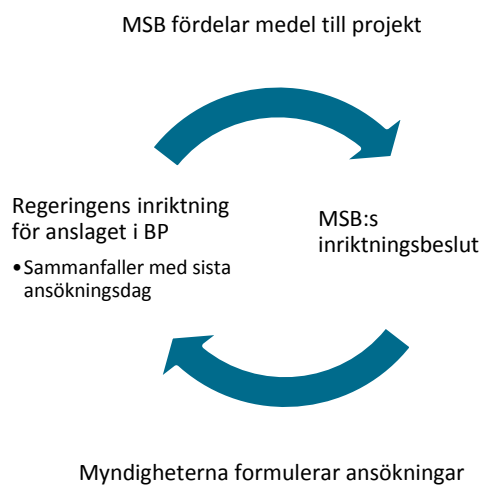
När myndigheterna formulerar sina ansökningar inför nästkommande år utgår de från MSB:s inriktningsbeslut. Myndigheterna har inte möjlighet att ta hänsyn till det inriktningsförslag som regeringen föreslår i budgetpropositionen när de formulerar sina ansökningar eftersom budgetpropositionen normalt sett presenteras för sent för att det ska vara praktiskt möjligt. Inför 2014 låg exempelvis sista ansökningdagen för myndigheterna en dag innan regeringen presenterade budgetpropositionen. Processen illustreras i bild 2.1 nedan.

²⁹ MSB ger viss vägledning för hur samverkansområdenas arbete med inriktning bör gå till i dokumentet MSB (2011) *Vägledning för arbetet inom samverkansområden*.

³⁰ Inriktningen för 2013 utgick t.ex. även från de behov som framkom i MSB:s rapport *Samlad bedömning 2011 – en bild av risker och förmågor inom svensk krisberedskap*. MSB (2012) *Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2013*, s. 6.

³¹ MSB (2012) *Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2013*, s. 4.

Bild 2.1 **Processen för styrning och fördelning av anslag 2:4**



Processen innebär i praktiken att riksdagen och regeringen har begränsade möjligheter att styra fördelningen av projektmedel för det kommande året via inriktningen i budgetpropositionen. MSB kan visserligen ta hänsyn till regeringens inriktning när de bedömer ansökningarna och fördelar medel. Men regeringens inriktning kan inte påverka vilka ansökningar MSB får in.

Om budgetpropositionen innehåller stora förändringar i inriktningen för anslaget skulle det alltså kunna resultera i att det saknas ansökningar inom de områden som regeringen anger. Enligt uppgift från MSB skulle de då ha mycket små möjligheter att göra en ny planering. För att fördelningsprocessen ska fungera så förutsätter det därför att den inriktning som riksdagen beslutar om följer det förslag som MSB tagit fram. Enligt uppgift från MSB har det dock i praktiken aldrig uppkommit några problem av denna sort, främst eftersom regeringens inriktning är relativt övergripande och aldrig har avvikit från MSB:s förslag.

Utformningen av ansökningar för 2014 utgår därför främst från MSB:s inriktningsförslag för 2014 och därmed från vad regeringen har angett att anslaget ska användas till i budgetpropositionen för 2013. Av denna anledning kan det sägas att det finns en viss fördröjning i den styrning som regeringen ger genom inriktningen i budgetpropositionen.

2.5 Statskontorets sammanfattande iakttagelser

2.5.1 Viktiga delar i statsmakternas styrning av anslag 2:4

Regeringen och riksdagen uttrycker alltså sin styrning av anslag 2:4 i ett antal principer, villkor och inriktningsformuleringar. Dessa är delvis överlappande och hänvisar i vissa fall till varandra.

Vi bedömer att riksdagens och regeringens styrning av anslag 2:4 kan sammanfattas i följande åtta punkter:

- **Ansvarsprincipen gäller:** Regeringen har betonat att anslaget endast ska användas som komplement till varje myndighets ansvar att upprätthålla en grundläggande förmåga enligt ansvarsprincipen. Därför bör åtgärder för att upprätthålla den grundläggande förmågan finansieras inom ramen för myndighetens ordinarie verksamhet, enligt regeringen.
- **Åtgärderna ska ligga i linje med regeringens inriktning:** För att ett projekt ska kunna beviljas medel ska det enligt regeringens villkor ligga i linje med deras inriktning för anslaget.
- **Bara direkta merkostnader finansieras:** Enligt regeringens finansieringsprinciper bör anslaget endast finansiera direkta merkostnader för projekten.
- **Fördelningen ska bygga på en behovsanalys:** Regeringen framhåller i anslagets villkor att fördelningen av medel bör bygga på ett identifierat behov. I regeringens inriktningsformuleringar har det dessutom återkommande framgått att myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser bör användas som underlag när myndigheterna ansöker om medel.
- **Projekten ska ha påvisbara effekter:** Enligt regeringens villkor ska åtgärder som finansieras av anslaget ha påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap eller på den samlade förmågan att hantera kriser och deras konsekvenser.
- **Projekten ska vara väl avgränsade och uppföljningsbara:** Enligt regeringens villkor bör åtgärder som finansieras av anslaget vara väl avgränsade och möjliga att följa upp.
- **Anslaget bör användas till tvärsektoriella satsningar:** Att anslaget bör användas till gemensamma och tvärsektoriella satsningar har vid återkommande tillfällen betonats i regeringens inriktning.
- **Framtida löpande kostnader ska redovisas:** Enligt regeringens villkor ska den ansvariga myndigheten redovisa finansieringen av eventuella framtida kostnader som åtgärderna medför.

Det är dessa åtta punkter som vi kommer att utgå från när vi besvarar fråga 3 i vårt uppdrag, det vill säga frågan om hur fördelningen och uppföljningen förhåller sig till gällande finansieringsprinciper och regeringens inriktning för anslaget.

2.5.2 Två övergripande principer påverkar

Vi bedömer att principerna, villkoren och inriktningsformuleringarna något förenklat kan ordnas i två grupper. Den ena gruppen är de som är ett uttryck

för ansvarsprincipen, den andra gruppen är de som syftar till att anslaget ska användas på ett effektivt sätt för att stärka samhällets samlade beredskap.

Ansvarsprincipen ligger till grund för en stor del av riksdagens och regeringens styrning

Flera av de principer, villkor och inriktningsformuleringar som riksdagen och regeringen har beslutat om kan motiveras med att anslag 2:4 inte ska tränga undan det ansvar som myndigheterna har för den egna verksamheten. De kan därför betraktas som ett uttryck för den grundläggande ansvarsprincip som ligger till grund för krisberedskapen.

Till exempel har finansieringsprinciperna ett sådant syfte, eftersom de ska förhindra att myndigheterna finansierar bland annat administration och löner med anslaget. Även kravet på att de projekt som finansieras ska vara väl avgränsade kan betraktas utifrån detta perspektiv. Om projekt som finansieras av anslaget inte kan särskiljas från myndigheternas ordinarie verksamhet finns ju en risk att myndigheter använder anslaget till just det.

Även inriktningen mot att anslaget ska användas för tvärsektoriell samverkan, sektorsövergripande analyser med mera kan uppfattas som en precisering av ansvarsprincipen. Inriktningen innebär ju att anslaget inte ska användas för myndigheternas ordinarie verksamhet utan för sådant som ingen myndighet ensam har ansvar för.

Anslaget ska användas effektivt för att stärka samhällets samlade beredskap

Många av riksdagens och regeringens villkor och inriktningsformuleringar kan även ses som ett uttryck för att främja en effektiv, och därmed ändamålsenlig, användning av anslaget. Till exempel kan kravet på att åtgärderna ska ligga i linje med regeringens inriktning för anslaget ses som ett uttryck för att dels främja en flexibel användning av anslaget, dels möjliggöra att medlen används till områden där behoven anses vara störst. Ett annat exempel är regeringens villkor om att fördelningen av medel ur anslaget ska bygga på en behovsanalys. Villkoret förtydligas även i regeringens inriktning, där de framhåller att myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser ska användas i ökad utsträckning.

Ett annat uttryck för denna inriktning är att anslaget ska ha påvisbara effekter. Det tar sig även uttryck i villkoret att projekten som finansieras av anslaget ska vara möjliga att följa upp.

Vidare kan villkoret att projekten bör vara väl avgränsade ses som ett uttryck för att man bör undvika att låsa fast större summor i långsiktiga satsningar, och på så vis främja en flexibel och effektiv hantering av anslaget.

2.5.3 MSB har stort utrymme att själv besluta om hur anslaget används

MSB har ett stort utrymme att själv besluta om hur anslaget ska användas, något som Statskontoret konstaterade redan i myndighetsanalysen. De har bland annat möjlighet att lämna bidrag till sin egen verksamhet. Dessutom bestämmer de inte bara hur mycket medel som ska fördelas till respektive myndighet, utan också hur mycket medel som totalt ska fördelas till de utpekade myndigheterna.

Statskontoret kan också konstatera att regeringens inriktning i praktiken inte är så styrande för fördelningen det kommande året, i och med att myndigheterna vid tidpunkten för budgetpropositionen redan har utformat sina ansökningar. Därför blir den inriktning för anslaget som MSB tar fram under våren väldigt styrande för vilka ansökningar de får in, och därmed i förlängningen också för hur medlen fördelas.

3 MSB:s process för att fördela medel ur anslag 2:4

MSB:s fördelning av medel sker genom ett ansökningsförfarande där myndigheter årligen skickar in ansökningar som sedan granskas och bedöms av MSB. I och med att MSB är en av de myndigheter som pekats ut i krisberedskapsförordningen, så kan de fördela medel från anslaget även till egna projekt. Det innebär att MSB har att hantera såväl externa som interna ansökningar. MSB har därför utvecklat två olika fördelningsprocesser för att fördela medel från anslag 2:4, en för de externa och en för de interna ansökningarna. I detta kapitel beskriver vi hur MSB:s arbete med fördelningen av projektmedel går till enligt de två processerna.

I regeringens uppdrag till Statskontoret ingår att bedöma i vilken utsträckning arbetet med en övergripande fördelningsprocess har bidragit till en bättre överblick av hur anslaget används (fråga 1). Som utvecklades i avsnitt 1.2.2 så är det inte möjligt att besvara frågan eftersom *en* sådan övergripande fördelningsprocess inte existerar. I det här kapitlet har vi därför bedömt om den interna respektive externa fördelningsprocessen är tydlig och överblickbar och vilken samordning som sker mellan processerna inom MSB. Vi har även undersökt om det finns skillnader i de båda processerna, till exempel när det gäller kraven på och bedömningen av ansökningar.

3.1 MSB:s process för att fördela medel till externa projekt

I Statskontorets myndighetsanalys beskrevs att en process för fördelningen av medel till externa myndigheter hade tagits fram på MSB. Men i och med att en denna ännu inte hade gått igenom en full projektcykel ansåg Statskontoret vid detta tillfälle att det var för tidigt att göra en bedömning om hur processen fungerade. Inom ramen för detta uppdrag har vi studerat denna process.

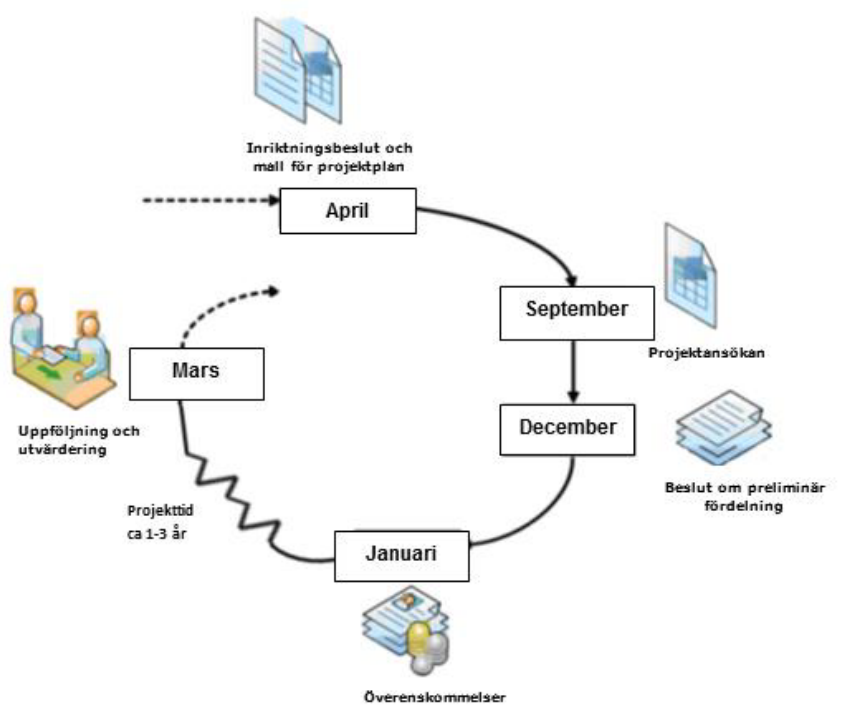
3.1.1 Fördelningen sker i en fastlagd process

Fördelningen av medel till externa myndigheter sker i en fastlagd process med bestämda rutiner för hur bedömningen av ansökningar ska gå till. Det finns även en beslutad processbeskrivning, som omfattar hela processen från ansökan till uppföljning. MSB har även tagit fram dokument som förtydligar regeringens finansieringsprinciper och villkor för anslaget, med syftet att precisera vilka krav som gäller för projekt som finansieras av medel från anslaget. Under 2013 har MSB även tagit fram en instruktion för granskning

av projektansökningar, som bland annat tar upp roller och uppgifter för de inblandade i processen.

Inom MSB är det framför allt Enheten för inriktning och planering som sköter både hanteringen av de externa myndigheternas ansökningar och fördelningen av medel. Hela processen från inriktningsbeslut till uppföljning illustreras i bild 3.1.

Bild 3.1 MSB:s fördelningsprocess – från inriktningsbeslut till uppföljning



Källa: MSB

Som framgår av bild 3.1 så inleds fördelningsprocessen i samband med att MSB under våren skickar ut ett inriktningsbeslut till de myndigheter som får ansöka om medel (se vidare avsnitt 2.4.6). Med utgångspunkt i de riktlinjer och prioriterade områden som pekas ut i inriktningen formulerar myndigheterna sina ansökningar. Ansökningarna görs i en mall som MSB har tagit fram. Senast i mitten av september ska myndigheterna skicka in ansökningarna om projektmedel till MSB.

MSB bedömer ansökningarna i två steg. I ett första steg görs en grovgallring och i ett andra steg en utförligare och djupare bedömning av en referensgrupp bestående av sakkunniga experter (hela bedömningen beskrivs när-

mare i avsnitt 3.1.2). Förslag till beslut går även på remiss inom MSB innan generaldirektören fattar ett beslut om preliminär fördelning i december.³²

Processen avslutas i januari genom att MSB skriver en överenskommelse med de myndigheter som beviljats medel. Överenskommelsen kan gälla flera projekt som en myndighet ansökt om medel för. I överenskommelsen framgår bland annat vilken verksamhet som ska genomföras med medel från anslaget samt vilka villkor och tidpunkter som gäller för rekvisering av medel, för prognoser och för återrapportering.

3.1.2 MSB:s bedömning av externa projekt

MSB:s bedömning av externa projekt utgår från en ansökningsmall som myndigheterna använder när de ansöker om projektmedel. I denna ska de sökande myndigheterna bland annat ge svar på följande frågor:

- Vilket innehåll och syfte har projektet?
- Vilket behov ligger till grund för ansökan och var finns den behovsanalys som föregått projektet dokumenterad?
- Hur kommer projektet att bidra till att åtgärda behovet?
- Varför bör projektet finansieras med medel från anslag 2:4 och inte myndighetens ordinarie anslag?
- Vad är projektets mål och vilka prestationer ska projektet genomföra för att uppnå målet?
- Hur är projektets budget?
- När ska projektet starta och sluta?
- Hur ska resultaten från projektet införlivas i den ordinarie verksamheten och vem står för det framtida löpande kostnaderna för förvaltningen?

Steg ett: en första grovgallring av ansökningarna

Det första steget i MSB:s bedömning innebär att handläggare och personal som arbetar med samverkansområdena på Enheten för inriktning och planering bedömer ansökningarna tillsammans.³³ Några dokumenterade kriterier för hur denna bedömning ska gå till finns inte. Däremot finns det en redogörelse för hur bedömningen *bör* gå till, i MSB:s processbeskrivning. Enligt beskrivningen och enligt uppgifter från de handläggare Statskontoret varit i kontakt med, sorterar MSB i denna fas bort följande ansökningar:

³² Beslutet är preliminärt eftersom MSB måste invänta regleringsbrevet innan man kan fastställa alla belopp.

³³ I fördelningen för projektmedel för 2014 var det tre handläggare och sex samordnare som delade på detta arbete.

- ansökningar som inte är kompletta
- ansökningar som inte handlar om krisberedskap
- ansökningar som rör åtgärder som uppenbart ligger inom den sökande myndighetens eget ansvar.

I bedömningen av ansökningarna inför 2014 var det cirka 30 ansökningar som avslogs i denna gallring. Det motsvarar cirka 30 procent av de ansökningar som MSB avslog. Majoriteten av de cirka 30 ansökningarna avslogs för att MSB ansåg att projektet låg inom den sökande myndighetens eget ansvar. Andra återkommande motiveringar var att projektets verksamhet inte bedömdes vara krisberedskap, att ansökan var ofullständig eller att projektet bedömdes ligga för nära forskning.³⁴

Steg två: en djupare granskning av ansökningarna

I bedömningens andra steg granskar en referensgrupp ansökningarna ytterligare. Referensgruppen för bedömning av ansökningar inför 2014 bestod av totalt 18 sakkunniga från elva enheter på MSB. Enligt MSB brukar de sakkunniga granska ansökningar som ligger inom samma område som de arbetar inom och som de därför har sakkunskap om. I de fall en ansökan anses beröra mer än ett område skickas den till referenspersoner på olika avdelningar. Det ordnas även s.k. temamöten, där flera referenspersoner får diskutera ansökningar för att komma fram till en gemensam standpunkt.

Syftet med den fördjupade granskningen är bland annat att säkerställa att ansökningarna ligger i linje med intentionerna för anslaget och att de håller god kvalitet. MSB har tagit fram en mall med kriterier för denna fördjupade bedömning. Enligt denna ska referensgruppen skriftligen redogöra för sin bedömning, utifrån till exempel följande kriterier:

- Stämmer projektet överens med MSB:s inriktning för anslag 2:4 och övriga inriktningar och strategier inom området?
- Finns det ett välbeskrivet behov och är projektet relevant när det gäller krisberedskap?
- Sker samverkan med rätt aktörer?
- Finns det andra projekt som projektet behöver samordnas med?
- Kommer MSB att behöva delta? Planerar MSB att delta i projektet?

Utöver det ska referensgruppen redogöra för sin övergripande bedömning av projektet. Här ingår det exempelvis att se över om det finns en plan för hur projektet ska följas upp och implementeras i den ordinarie verksamheten. Slutligen ska referenspersonen rekommendera om projektet bör avslås eller

³⁴ Uppgifterna är hämtade från den bedömningsmatris som MSB använder vid bedömningar av ansökningar.

beviljas, och ge en motivering till rekommendationen. Denna motivering ska MSB sedan använda när de återkopplar till de sökande myndigheterna.

3.1.3 Internt utvecklingsarbete av fördelningsprocessen till externa projekt

MSB har på olika sätt arbetat för att utveckla processen för fördelning av medel till externa myndigheter.

Webbenkät till myndigheter. MSB skickar årligen ut en enkät till myndigheter som tidigare beviljats medel i syfte att förbättra hanteringen av anslaget. Frågorna i enkäten rör dels hanteringen av anslaget överlag, dels delprocesserna inriktning, ansökan, fördelning och uppföljning. För varje delprocess får myndigheterna sedan uppge hur nöjda de är med respektive process, ge exempel på vad som varit positivt respektive mindre positivt och ge förslag på förbättringar för varje delprocess.

Internrevision. Under 2011 och 2012 genomförde internrevisionen på MSB en granskning av processen för fördelning av 2:4-medel till externa myndigheter. Internrevisionen gav bland annat följande rekommendationer:

- MSB borde förtydliga sin tolkning av finansieringsprinciperna för anslaget, vilka villkor som ska vara uppfyllda för att ett projekt ska beviljas medel samt definiera begrepp, till exempel ”tvärsektoriella satsningar”.
- MSB borde ta fram en processbeskrivning för fördelningen av medel ur anslaget.
- MSB borde ta fram enhetliga kriterier för hur ansökningar ska bedömas, för att säkerställa att ansökningar behandlas likvärdigt.
- MSB bör formulera en policy för hur jävsituationer ska hanteras, eftersom det visat sig att personer ur referensgruppen i vissa fall varit involverade både i ansökan från en extern myndighet och i bedömningen av samma ansökan.³⁵

Med anledning av internrevisionens rekommendationer har MSB vidtagit åtgärder för att förtydliga principerna och villkoren för anslaget. De har även tagit fram en bedömningsmall som används vid granskningen av ansökningar och en processbeskrivning för utbetalning av medel till externa myndigheter, där hela processen från ansökan till uppföljning beskrivs. Dessutom har de tagit fram riktlinjer som berör hanteringen av intressekonflikter vid beredningen av projektansökningar.

Instruktioner för granskningen. Som nämnts i avsnitt 3.1.1 har MSB under 2013 även tagit fram en instruktion för granskning av projektansök-

³⁵ MSB (2012) *Bidrag till statliga myndigheter från anslag 2:4 Krisberedskap*.

ningar som bland annat tar upp roller och uppgifter i granskningsprocessen samt instruktioner till referensgruppen i granskningen av ansökningar.

3.2 MSB:s process för att fördela medel till interna projekt

De interna projektansökningarna formuleras av medarbetare på MSB:s olika avdelningar. Controllerfunktionen på myndigheten har ansvar för att bedöma ansökningarna. Det formella beslutet om fördelningen till interna projekt fattas av generaldirektören i samband med att myndighetens verksamhetsplanering beslutas.

MSB fördelar relativt stora summor till interna projekt varje år. År 2014 fördelar de enligt sitt preliminära beslut om fördelning 81 miljoner kronor till interna projekt.³⁶ Detta motsvarar knappt 22 procent av de totalt 372 miljoner kronor som går till projektmedel från anslag 2:4 (både interna och externa projekt). Inför 2014 uppgick antalet interna ansökningar till 36 stycken, och av dessa beviljades 32 stycken.

Ett exempel på ett internt MSB-projekt som beviljats medel ur anslaget för 2014 är en satsning som handlar om att ta fram riktlinjer för att underlätta ledning och samverkan vid olyckor och kriser. Ett annat projekt syftar till att ta fram, vidareutveckla och tillämpa resultatmål för krisberedskapen. Vidare har man även beviljat ett internt projekt som syftar till utveckla stödet till kommunal räddningstjänst och deras förmåga att hantera händelser med farliga ämnen.

3.2.1 Fördelningsprocessen för interna projekt är under förändring

Fram till 2013 hade MSB:s process för att fördela medel till interna projekt stora likheter med processen för att fördela medel till externa myndigheter. Likt de externa ansökningarna skulle bedömningen av de interna ansökningarna utgå från MSB:s inriktning för anslag 2:4 och man använde samma ansökningsmall i båda processerna.

Under 2013 har MSB påbörjat ett arbete med att förändra processen för att fördela medel till interna projekt. Enligt uppgifter från MSB innebär dessa förändringar att områden där det kan vara aktuellt för MSB att genomföra projekt ska identifieras genom en diskussion i ledningsgruppen. Beslutet om projektområden ska bland annat utgå från inriktningen för anslag 2:4 och diskuteras med myndigheterna i samverkansområdena. Syftet är att fånga upp de problem som finns och de projekt som är på gång inom områdena.

³⁶ 2012 fördelade MSB 45 miljoner kronor till interna utvecklingsprojekt, och 2013 fördelade de 47 miljoner kronor till interna projekt.

Efter att ledningen identifierat möjliga projektområden ska de ta beslut om vilka avdelningar inom MSB som ska ansvara för de olika områdena. Avdelningarna ska sedan formulera ansökningar inom sina respektive områden. Controllerfunktionen ska som tidigare granska ansökningarna. När controllerfunktionen har bedömt att en ansökan uppfyller de uppsatta villkoren, behandlas den vidare i en dialog med den ansökande avdelningen.

Enligt MSB är syftet med förändringen av fördelningsprocessen är att minska antalet ansökningar och projekt, och samtidigt få till större projekt. Förändringen syftar även till att ta ett mer samlat grepp om processen med att fördela projektmedel. Genom att tidigare identifiera specifika områden där MSB bör delta är förhoppningen till exempel att de ska kunna vara med och samordna fler projekt.

MSB:s arbete med att utveckla den interna processen sker parallellt med Statskontorets uppdrag, och processen är ännu inte helt fastställd. Därför har det inte varit möjligt för oss att bedöma vilka eventuella effekter förändringen kommer att få.

3.2.2 Det saknas dokumentation av hur bedömningar av de interna ansökningarna görs

Enligt uppgift från MSB utgår myndigheten från samma finansieringsprinciper och inriktningsbeslut när de bedömer interna respektive externa ansökningar. Dock uppger MSB att de ställer något högre krav på de interna projekten, eftersom de inte tillåter att de interna projektmedlen används till lönekostnader på MSB, vilket de gör när det gäller de externa projekten, se vidare avsnitt 4.3.3

En skillnad mellan den interna och externa fördelningsprocessen är dock att det helt saknas dokumentation av de bedömningar och ställningstaganden MSB har gjort vid granskningen av de interna ansökningarna. Bristen på dokumentation gör att det inte är möjligt att avgöra vilka bedömningar som ligger till grund för beviljandet av de interna projekten. Statskontoret har därför inte kunnat bedöma om de externa och interna ansökningarna bedöms på ett likartat sätt.

3.3 Samordning mellan den interna och externa processen

De externa och interna ansökningarna hanteras alltså i två olika processer. I MSB:s beredningsprocess sker det inte heller någon prövning där externa ansökningar ställs mot interna. Dock sker det en viss samordning och avstämningar mellan den interna och externa processen.

Avstämningsmöten mellan handläggare och controller. MSB uppger att det finns en viss löpande samverkan mellan handläggare på Enheten för inriktning och planering och controllerfunktionen, bland annat i form av

avstämningsmöten. Denna samverkan syftar bland annat till att säkerställa att det finns medel till de ansökningar som MSB avser att bevilja. Ett annat syfte med mötena är att handläggarna ska kunna diskutera externa projekt som de bedömer ligger nära intern MSB-verksamhet. Enligt MSB sker dock denna samverkan endast i begränsad omfattning, på grund av den stora mängd ansökningar som kommer in.

Referensgruppens expertkunskap. Även den referensgrupp som gör fördjupade bedömningar av de externa ansökningarna ansvarar för att identifiera och fånga upp interna och externa projekt vars verksamhet ligger nära varandra. I deras ansvar ligger också att anpassa projekten till varandra.

Intern remiss innan fördelning. Slutligen sker enligt MSB en kontroll av hur interna och externa ansökningar förhåller sig till varandra genom att den preliminära fördelningen av projektmedel remitteras internt. I detta skede kan avdelningarna upptäcka eventuella hinder eller behov av korrigeringar i den verksamhet som MSB själva behöver utföra med anledning av externa projekt.

3.4 Statskontorets bedömning av fördelningsprocessen

Syftet med detta kapitel har varit att ge en beskrivning av MSB:s process för att fördela medel till myndigheternas krisberedskapsprojekt och svara på uppdragsfrågan om den externa respektive den interna fördelningsprocessen är tydlig och överblickbar.

3.4.1 Den externa fördelningsprocessen är tydlig och ger förutsättningar för överblick

Vi bedömer att MSB har utvecklat en tydlig och strukturerad process med fastlagda rutiner för hur de ska bedöma ansökningar och fördela projektmedel till externa projekt. De olika stegen i bedömning av de externa ansökningarna gör att varje ansökan läses av minst tre personer. Systemet är också transparent i den mening att bedömningarna ska dokumenteras och att det går att identifiera vilka som deltagit i bedömningen. Statskontoret bedömer att MSB har goda förutsättningar att få en bra överblick över vilka områden och myndigheter som medlen från anslaget betalas ut till. Vi bedömer även att den externa fördelningsprocessen bör ge goda förutsättningar för att pröva ansökningar mot uppställda principer och kriterier. Vi kommer i kapitel 4 återkomma till detta och bedöma i vilken utsträckning det faktiskt görs i praktiken.

3.4.2 Svårare att bedöma den interna ansökningsprocessen

Som nämndes i avsnitt 2.1.2 har MSB ett särskilt utpekat ansvar för samhällets krisberedskap. Enligt MSB:s instruktion har myndigheten bland annat

ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. I och med detta anser vi att det är särskilt viktigt att det framgår på vilka grunder MSB beviljar medel till interna projekt. Det gäller till exempel hur MSB gör bedömningen om ett projekt bör ligga inom MSB:s ordinarie ansvar eller kan finansieras genom anslag 2:4.

Det är svårare att göra en bedömning av hanteringen av de interna ansökningarna än hanteringen av de externa. Detta beror på att processen för närvarande är under förändring. Det saknas även dokumentation av hur de interna projekten bedöms vilket gör processen mindre transparent än den för de externa ansökningarna. Statskontoret har därför inte kunnat bedöma om de externa och interna ansökningarna bedöms på ett likartat sätt inom MSB.

MSB uppger att bedömningen av de interna projekten utgår från samma finansieringsprinciper och villkor som de externa projekten. Avsaknaden av dokumentation gör dock att den interna processen blir mindre transparent, eftersom det till exempel inte är möjligt att utifrån bedöma på vilka grunder en ansökan har blivit beviljad. Samtidigt har vi dock, med undantag från bedömningen av giltiga kostnader, inte funnit några indikationer på att MSB bedömer de interna ansökningar efter andra krav. I detta fall ställer MSB högre krav på de interna projekten, eftersom de inte godkänner att medlen för dessa projekt används till lönekostnader.

4 Hur förhåller sig MSB:s fördelning till regeringens principer, villkor och inriktning?

I detta kapitel besvarar vi frågan i uppdraget om hur MSB:s fördelning av projektmedel ur anslag 2:4 förhåller sig till regeringens finansieringsprinciper och inriktning för anslaget.

För att besvara frågan har vi delat upp analysen i två delar. I avsnitt 4.2 har vi analyserat hur MSB:s inriktningsbeslut och fördelning av medel från anslag 2:4 förhåller sig till regeringens inriktning i budgetpropositionen. Skälet till att vi studerat MSB:s inriktningsbeslut är att det är detta som är mest styrande för vilka ansökningar myndigheten får in, vilket vi har redogjort för i kapitel 2. En förutsättning för att MSB:s fördelning av medel ska följa regeringens inriktning är därmed att MSB:s inriktning ligger i linje med vad regeringen har sagt att anslaget ska användas till. Vi kommer även att undersöka hur den faktiska fördelningen av medel och projekt förhåller sig till inriktningen för anslaget.

I avsnitt 4.3 har vi analyserat hur fördelningen av medel ur anslag 2:4 och MSB:s fördelningsprocesser förhåller sig till regeringens finansieringsprinciper och villkor för anslaget.

Inledningsvis i avsnitt 4.1 kommer vi att ge en övergripande beskrivning av utfallet på MSB:s fördelning för 2014.

4.1 Fördelning av projektmedel för 2014

De flesta av de myndigheter som har rätt att ansöka om medel söker och får medel från anslaget. Inför 2014 har till exempel alla länsstyrelser och sammanlagt 19 centrala myndigheter (inklusive MSB) kommit in med ansökningar om projektmedel för det kommande året. Samtliga utom en central myndighet har beviljats medel för minst ett projekt.³⁷

Inför 2014 har MSB fått in totalt 260 ansökningar varav 224 externa sådana. Av dessa har MSB beviljat 153 ansökningar varav 121 avser externa projekt. Utöver det får även 190 tidigare startade externa projekt fortsatt finansiering under året. Under 2014 finansierar anslaget projektverksamhet för

³⁷ Inför 2013 ansökte samtliga länsstyrelser och 22 centrala myndigheter om medel ur anslaget. Då beviljades samtliga länsstyrelser och 20 centrala myndigheter medel för minst ett projekt.

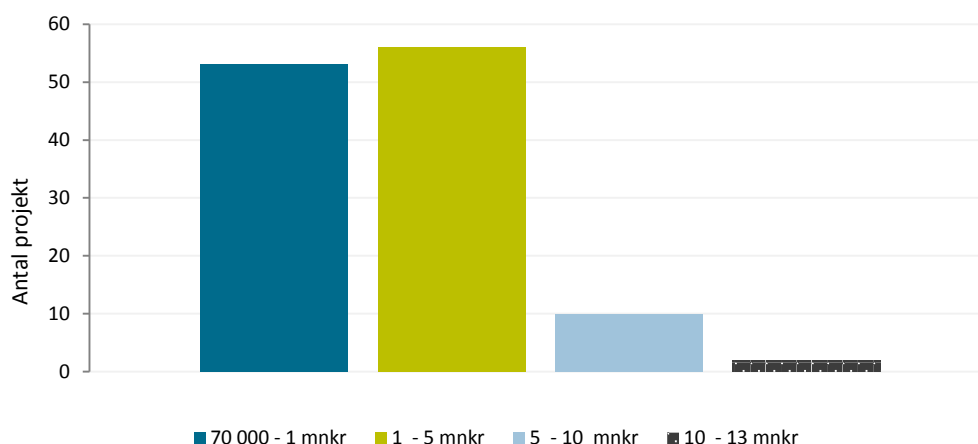
totalt 372 miljoner kronor varav 118 miljoner kronor går till nya externa projekt.

Anslaget används till att finansiera många typer av projekt. Det kan exempelvis handla om övningar, utvecklingsverksamhet och förstudier som syftar till att stärka krisberedskapen. Bland annat har anslaget finansierat övningar för att öka samhällets förmåga att hantera spridning av radioaktiva ämnen³⁸ och samverkansprojekt för att förbättra kommunikationen till allmänheten i händelse av en krissituation.³⁹

MSB uppger att man dels prioriterar ansökningar där flera aktörer har gått ihop för att forma en gemensam ansökan, dels projekt som inte enbart syftar till att stärka förmågan hos en aktör eller som är beloppsmässigt små.⁴⁰ På grund av dessa prioriteringar bör ansökningarna enligt MSB inte understiga 300 000 kronor för centrala myndigheter och 150 000 kronor för länsstyrelser.

En sammanställning av beviljade externa projekt för 2014 visar att det finns en relativt stor spridning när det gäller projektens storlek, mätt i beviljat belopp. Det minsta projektet har fått 70 000 kronor och det största har fått 12,5 miljoner kronor.⁴¹ Den beloppsmässiga spridningen bland beviljade projekt visas i diagram 4.1 nedan.

Diagram 4.1 Beviljade externa projekt 2014 – antal projekt i olika storlek (mätt i kostnader)



³⁸ Strålsäkerhetsmyndigheten fick medel från anslaget år 2012, för en övning med syftet att öka samhällets förmåga att hantera en avsiktlig attack med spridning av radioaktiva ämnen.

³⁹ Länsstyrelsen i Kronobergs län har fått medel för att ta fram en gemensam webbplats för kommunikation mot allmänheten, i samverkan med bland annat landstinget och polisen.

⁴⁰ MSB anser därför att en och samma myndighet inte bör skicka in fler än 10 stycken projektansökningar.

⁴¹ Kostnaden avser inte belopp per år, utan den totala kostnaden för hela projektet.

Av diagram 4.1 framgår att flest projekt (56 stycken) hade kostnader på 1–5 miljoner kronor. Det näst vanligaste var projekt med en total kostnad på 70 000–1 miljon kronor (53 stycken). Ett mindre antal projekt (tio stycken) kostade 5–10 miljoner kronor och bara två projekt hade en total kostnad på över 10 miljoner kronor.

Fem beviljade projekt ligger fortfarande under den nedre gräns för projektbelopp som MSB har rekommenderat. Det handlar om tre länsstyrelseprojekt och två myndighetsprojekt, som alla ligger under kostnadsgränserna på 150 000 respektive 300 000 kronor.

4.2 Hur MSB:s inriktningsbeslut och fördelning av anslag 2:4 förhåller sig till regeringens inriktning

Statskontoret har studerat MSB:s inriktningsbeslut för 2013 och 2014 och kan konstatera att dokumenten till stora delar har samma innehåll. Enligt MSB beror detta på att det har visat sig att behoven inte förändras påtagligt från år till år.

MSB:s inriktning för 2013 och 2014 består av fyra övergripande områden med ett antal prioriterade områden inom vart och ett av dessa (se tabell 4.1 nedan). De fyra övergripande områdena är desamma för båda åren, men några av de prioriterade områdena inom de fyra områdena har tagits bort eller formulerats om för 2014.

När MSB bedömer ansökningarna utgår de från inriktningen, och för att ett projekt ska kunna beviljas måste det ligga inom något av de prioriterade områdena.

Tabell 4.1 MSB:s inriktningsbeslut för 2014

Övergripande område	Prioriterade områden
Förmåga att i samhällsviktig verksamhet motstå allvarliga störningar	<ul style="list-style-type: none">• Samhällsviktig verksamhet• Risk- och sårbarhetsanalys• Säkerhet i samhällsviktiga industriella informations- och styrsystem
Förmåga till ledning, samverkan och kommunikation	<ul style="list-style-type: none">• Övergripande modell och ramverk för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser• Samordning och inriktning• Kriskommunikation och samordning av information• Förstärkt ledning
Förmåga att mobilisera resurser	<ul style="list-style-type: none">• Upptäckt, tidig varning och analys• Förstärkningsresurser• Evakuering och utrymning• Större CBRNE-händelser⁴²
Förmåga till civilt försvar	Inga specifika prioriterade områden.

Källa: MSB (2013) Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2014.

4.2.1 Hur förhåller sig MSB:s inriktningsbeslut till regeringens?

För att bedöma hur MSB:s inriktningsbeslut förhåller sig till regeringens inriktning har vi analyserat hur de prioriterade områdena i MSB:s inriktningsbeslut för 2014 förhåller sig till de inriktningsområden som regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2013. I tabell 4.2 redovisar vi hur dessa förhåller sig till varandra. Den vänstra spalten innehåller de inriktningsområden som regeringen har angivit i budgetpropositionen för 2013 och i den mittersta spalten har vi placerat de prioriterade områden i MSB:s inriktning för 2014 som, enligt vår bedömning, faller in under regeringens områden. I tabellen presenteras även exempel på projekt som enligt MSB kan finansieras inom de olika områdena.

⁴² CBRNE är den engelska förkortningen för kemiska, biologiska, radiologiska, nukleära och explosiva ämnen. På svenska används ofta beteckningen *farliga ämnen*.

Tabell 4.2 Förhållandet mellan regeringens inriktning och MSB:s inriktningsbeslut

Regeringens inriktningsområden i budgetpropositionen 2013	MSB:s prioriterade område i inriktningen för 2014	Exempel på syften för projekt som anslaget kan finansiera inom området
Sektorsövergripande analyser och utvärderingar av hot, risker, sårbarheter och inträffade händelser	<ul style="list-style-type: none"> Risk- och sårbarhetsanalys 	<ul style="list-style-type: none"> Förbättra de myndighetsgemensamma och sektorsövergripande risk- och sårbarhetsanalyserna.
Sektorsövergripande analyser med tydliga resultat avseende identifiering av samhällsviktig verksamhet och tydliga nivåer för samhällets funktionalitet	<ul style="list-style-type: none"> Samhällsviktig verksamhet 	<ul style="list-style-type: none"> De sektorsövergripande analyserna identifierar samhällsviktig verksamhet i större utsträckning.
Regional sektorsövergripande samverkan, kriskommunikation och informationssamordning	<ul style="list-style-type: none"> Övergripande modell och ramverk för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser Samordning och inriktning Kriskommunikation och samordning av information Förstärkt ledning 	<ul style="list-style-type: none"> Bidrar till att resultatet i delprojekten inom projektledning och samverkan uppnås. Förbättra förmågan hos länsstyrelser att tillämpa sitt geografiska områdesansvar och att stödja kommunerna. Förbättra förmågan att kommunicera med allmänheten och via medierna. Säkrare och robustare kommunikation hos myndigheter, till exempel med stöd av Rakel.
Identifiering och utveckling av generella förmågor för att upptäcka, identifiera och hantera situationer som kan leda till en allvarlig händelse	<ul style="list-style-type: none"> Upptäckt, tidig varning och analys Evakuering och utrymning Större CBRNE-händelser 	<ul style="list-style-type: none"> Utveckla gemensamma verktyg för tidig upptäckt av risker och hot. Förbättra möjligheterna till evakuering samt in- och utrymning. Förbättra förmågan att i samverkan hantera händelser med CBRNE.
Medel bör också kunna fördelas till att utveckla arbetet med civilt försvar	<ul style="list-style-type: none"> Förmåga till civilt försvar 	<ul style="list-style-type: none"> Stödja den konceptutveckling som kommer att ske under de kommande åren som underlag för mer konkret planering och eventuella åtgärder längre fram i tiden.

Som framgår av tabell 4.2 kan MSB:s prioriterade områden kopplas eller härledas till något av regeringens angivna områden. Två prioriterade områden (som framgick av tabell 4.1) har vi dock bedömt inte kan kopplas direkt till något av regeringens områden. De två prioriterade områdena är

- Säkerhet i samhällsviktiga industriella informations- och styrsystem
- Förstärkningsresurser

Dessa områden pekats inte ut av regeringen i samband med att man anger vad anslaget bör användas till. I regeringens övergripande inriktning för samhällets krisberedskap pekats dock båda områdena ut som viktiga utvecklingsområden. Till exempel betonar regeringen vikten av förstärkningsresurser och att förmågan att ta emot internationellt stöd behöver utvecklas och bli en integrerad del i samhällets förmåga att hantera allvarliga olyckor och krissituationer.⁴³

Vi bedömer mot denna bakgrund att det finns en överensstämmelse mellan MSB:s inriktning och regeringens inriktning om vilka områden som anslaget bör användas till. Det ska dock beaktas att regeringens inriktning är relativt övergripande, och de områden som pekats ut är relativt breda eftersom de kan innefatta många typer av projekt. Det är därför svårt att fullt ut avgöra hur de olika inriktningsdokumenten förhåller sig till varandra. Vi bedömer dock att inget av de områden som MSB pekar ut som prioriterade tydligt faller utanför det som regeringen har sagt att anslaget ska användas till.

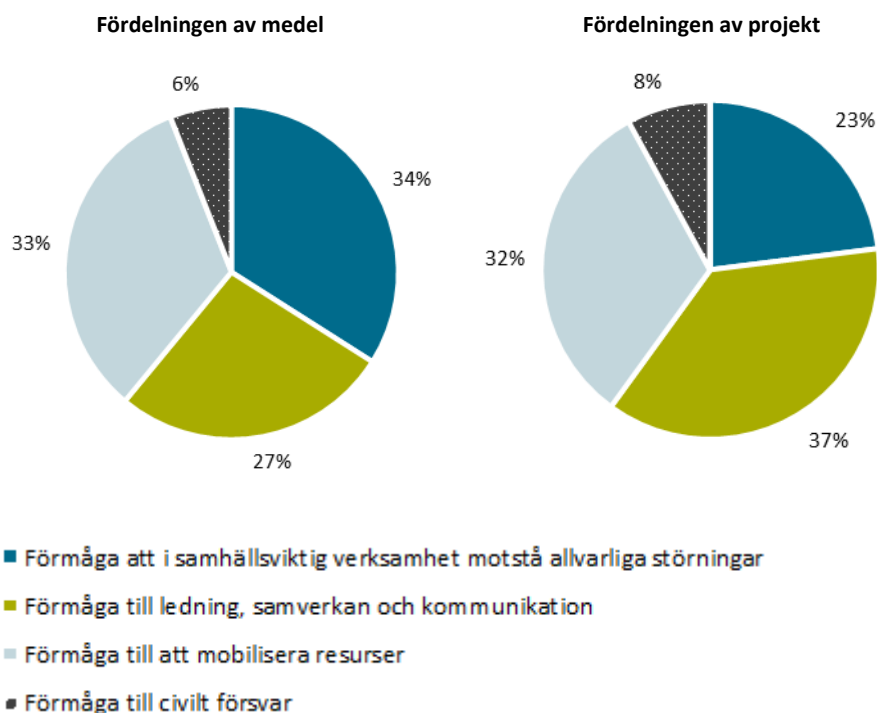
4.2.2 Hur fördelningen av projekt förhåller sig till MSB:s inriktning

I syfte att undersöka hur fördelningen av medel ur anslag 2:4 förhåller sig till MSB:s inriktning för anslaget har vi sammanställt hur inkomna och beviljade ansökningar för 2014 fördelats på de fyra övergripande områdena och de prioriterade områdena i MSB:s inriktning. Sammanställningen visar enbart hur externa projekt förhåller sig till inriktningen.⁴⁴ I diagram 4.2 visas hur de 118 miljoner kronor som totalt fördelats till nya externa projekt fördelar sig mellan de fyra övergripande områdena i MSB:s inriktningsbeslut. I diagramet visas även den procentuella fördelningen av projekt per övergripande inriktningsområde.

⁴³ Prop. 2012/13:1, bet. 2012/13:FöU1, rskr. 2012/13.

⁴⁴ Enligt uppgift från MSB måste de interna ansökningarna i likhet med de externa ansökningarna ligga i linje med inriktningen för anslaget. Utöver det ska de interna projekten även ligga i linje med myndighetens inriktning som generaldirektören beslutar om i verksamhetsplaneringen. Beviljade interna projekt redovisas dock inte per inriktningsområde. Detta är något som har gjort att motsvarande fördelning är inte möjlig att göra för MSB:s interna ansökningar.

Diagram 4.2 Fördelningen av medel och projekt (i procent) per övergripande inriktningsområde



I tabell 4.3 nedan har vi sammanställt antalet inkomna och beviljade ansökningar för 2014 inom samtliga prioriterade områden i MSB:s inriktning.

Tabell 4.3 Antal beviljade projekt per inriktningsområde 2014

Prioriterat område	Antal inkomna ansökningar	Antal beviljade ansökningar
Samhällsviktig verksamhet	19	8
Risk- och sårbarhetsanalys	33	16
Säkerhet i industriella informations-och styrsystem	7	3
Övergripande modell och ramverk för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser	15	16
Samordning och inriktning	20	13
Kriskommunikation och samordning av information	18	9
Förstärkt ledning	9	7
Upptäckt, tidig varning och analys	42	8
Förstärkningsresurser	8	6
Evakuering och utrymning	6	3
Större CBRNE-händelser	37	22
Civilt försvar	10	10
Totalt	224	121

De två diagrammen (4.2) och tabellen (4.3) ovan visar att MSB både har fått in och beviljat ansökningar inom samtliga prioriterade områden. Vi bedömer att det finns en relativt god spridning av projekt mellan MSB:s olika

prioriterade områden även om det övergripande inriktningsområdet Förmåga till civilt försvar är betydligt mindre omfattande än de övriga.

Eftersom vi i föregående avsnitt bedömt att det finns en överensstämmelse mellan MSB:s inriktningsbeslut och regeringens inriktning bedömer vi det därför även som sannolikt att fördelningen av projekt i huvudsak ligger i linje med den inriktning som regeringen beslutat. Denna bedömning bygger dock på att MSB har gjort en rimlig bedömning av varje enskilt projekt när man bedömt att de ligger inom ramen för ett prioriterat område. Eftersom vi inte har gjort en bedömning av hur de enskilda projekten förhåller sig till de prioriterade områdena kan vi dock inte uttala oss om det.

4.3 Hur fördelningen av medel från anslag 2:4 förhåller sig till anslaget principer och villkor

4.3.1 Grunderna för Statskontorets bedömning

I vår bedömning av om fördelningen av medel ur anslag 2:4 förhåller sig till beslutade principer och villkor har vi studerat följande:

- MSB:s egen tolkning och precisering av finansieringsprinciper och villkor⁴⁵
- de kriterier som MSB använder för att bedöma ansökningarna.

För att få en bild av hur MSB bedömer ansökningarna har vi även studerat åtta beviljade externa ansökningar för 2014 (av totalt 121) och MSB:s dokumentation av sin bedömning av dessa ansökningar. Sju av de åtta bedömningarna har genomförts enligt den bedömningsmall som beskrivits i avsnitt 3.1.2. Som vi beskrivit i avsnitt 3.2.2 så saknas det dokumentation av bedömningarna av interna projekt. Av denna anledning har vi enbart kunna studera dokumentation av externa ansökningar.

Som vi beskrev i avsnitt 1.3.1 är vårt urval av ansökningar inte representativt, utan vi har valt att titta på de åtta beloppsmässigt största projekten som beviljats för 2014. Urvalet gjordes utifrån ett antagande om att MSB borde vara särskilt noga i sin bedömning av projekt som avser större belopp. Om vi skulle finna brister i MSB:s bedömning av de åtta projekt vi har studerat finns det alltså skäl att tro att dessa brister även finns i bedömningen av projekt som omfattar mindre belopp.

⁴⁵ MSB (2013) *Finansieringsprinciper – Anslag 2:4 Krisberedskap* & MSB (2013) *Allmänna villkor för myndigheter – Anslag 2:4 Krisberedskap*. MSB skickar ut sin tolkning till de utpekade myndigheterna under våren, i samband med att inriktningsdokumentet skickas ut. Syftet med de båda dokumenten är att förtydliga vilka principer och villkor som gäller för projekten. En sammanställning av MSB:s tolkning i jämförelse med regeringens villkor och principer, så som vi har uppfattat den, finns i bilaga 3.

Vår bedömning av fördelningsprocessen grundar sig även på de intervjuer vi gjort med personer på MSB som arbetar med fördelningen av anslaget.

I vår bedömning av fördelningsprocessen har vi utgått från de punkter som vi beskrev i avsnitt 2.5.1. Vi har alltså undersökt hur MSB:s fördelning och bedömning förhåller sig till följande krav:

- att ansvarsprincipen ska gälla
- att bara direkta merkostnader för projektet finansieras
- att projektet bör vara en samverkanssatsning
- att projektet ska ha påvisbara effekter
- att ansökan ska bygga på en behovsanalys eller ett dokumenterat behov
- att projektet ska vara väl avgränsat och möjligt att följa upp
- att finansieringen av eventuella framtida löpande kostnader för den ansvariga myndigheten som projektet medför ska framgå.

4.3.2 Svårt att utifrån MSB:s dokumentation se hur ansökningar och projekt förhåller sig till ansvarsprincipen

Anslag 2:4 är endast tänkt att användas för åtgärder som kompletterar det ansvar som varje myndighet har att upprätthålla en grundläggande förmåga enligt ansvarsprincipen.

Som nämnts i avsnitt 3.1.2 gör MSB redan i grovgallringen en bedömning av om ansökan ligger i linje med ansvarsprincipen och sorterar bort sådana som uppenbart ligger inom den sökande myndighetens eget ansvar. Sedan, i den djupare granskningen, bedömer även de sakkunniga om ansökningarna ligger i linje med ansvarsprincipen, enligt uppgift från MSB.

MSB tog under 2013 fram en instruktion för hur ansvarsprincipen bör tolkas i bedömningen. Enligt instruktionen bör ansökningar beviljas om det ansökta projektet bidrar till att stärka berörda aktörers förmåga att hantera händelser i samverkan eller deras förmåga att arbeta förebyggande tillsammans med andra aktörer. En förutsättning är dock att projektet syftar till att utveckla något nytt, som att ta fram gemensamma metoder, rutiner eller arbetsformer.⁴⁶

⁴⁶ MSB (2013) *Instruktioner för granskning av projektansökningar 2014*.

Med hänvisning till ansvarsprincipen ska ansökningar avslås om verksamheten i det föreslagna projektet

- är av grundläggande karaktär,
- bidrar till att upprätthålla förmågan snarare än utveckla denna,
- i första hand bidrar till att stärka myndighetens egen förmåga.

Denna tolkning finns dock inte formulerad i MSB:s tolkning av regeringens principer och villkor, det vill säga ett av de dokument som skickas ut till de myndigheter som kan ansöka om projektmedel. Inte heller i den mall som referensgruppen använder i sin bedömning av ansökningar finns något kriterium som handlar om ansvarsprincipen. Det innebär att det saknas dokumentation av hur MSB gör bedömningen gentemot ansvarsprincipen. Av denna anledning har vi inte kunnat undersöka hur MSB har gjort denna bedömning i enskilda fall, det vill säga i de åtta ansökningar som vi har studerat.

Däremot finns det krav på att de sökande myndigheterna i sin ansökan ska motivera hur projektet förhåller sig till ansvarsprincipen. I de åtta ansökningar vi har tittat på har vi dock noterat att dessa motiveringar varierar avsevärt. I vissa ansökningar finns enbart ett konstaterande om att verksamheten ligger utanför myndighetens ordinarie verksamhet och ingen motivering till varför projektet inte bör finansieras inom den ordinarie verksamheten. I de fall det finns en motivering i ansökan framgår det till exempel att projektet utgår från ett sektorsövergripande perspektiv eller att det är många olika aktörer som har ett ansvar för den verksamhet som projektet syftar till att förbättra.

4.3.3 Anslaget används för vissa lönekostnader

Anslaget ska enligt regeringens finansieringsprinciper endast finansiera direkta merkostnader för åtgärder. Regeringen definierar inte vad som är direkta merkostnader men ger exempel på vad som inte är det (kostnader för administration och löner) (se även avsnitt 2.4).

MSB har tillämpat detta krav genom att bland annat enbart tillåta projektkostnader som i redovisningen direkt kan hänföras till en viss vara eller tjänst, och som dessutom har uppkommit samma år som projektet genomförs.

Enligt MSB:s preciseringar får inte heller löpande arbete enligt krisberedskapsförordningen bekostas av anslaget. De menar också att det inte heller är tillåtet att finansiera drift, förvaltning eller generella OH-kostnader med medel från anslag 2:4.⁴⁷

⁴⁷ MSB (2013) *Finansieringsprinciper – Anslag 2:4 Krisberedskap*.

Regeringen lyfter fram att löner är en kostnad som anslaget inte får bekosta. MSB har dock tolkat bestämmelserna som att anslaget i vissa fall får bekosta löner. Men de menar att lönerna då måste kunna kopplas till en attesterad och specificerad tidsredovisning, och det gäller bara arbetstid under den period som projektet genomförs. Lönekostnader som uppstår efter att projektmedlen har upphört ska däremot finansieras av myndigheten.⁴⁸

Bakgrunden till att lönekostnader i vissa fall godkänns är att MSB vill undvika att medlen enbart används till konsulter. Detta har framkommit i de samtal som Statskontoret fört med MSB. Att myndigheterna under vissa förutsättningar har möjlighet att finansiera löner gör att risken minskar för att den kompetens som byggs upp i ett projekt försvinner efter att projektet avslutats. MSB tillåter dock inte att anslaget bekostar löner i de interna projekt som de själva bedriver med medel från anslaget.

MSB:s bedömning av projektets kostnader görs främst utifrån en budget som finns i ansökningsmallen. I budgeten ska de sökande myndigheterna redovisa det belopp de ansöker om och redovisa projektets kostnader utifrån sex budgetposter:

- lön
- varor
- tjänster
- resekostnader
- utbildning och konferenser samt
- övriga kostnader

Inom dessa poster ska myndigheterna redovisa hur stora medel de söker och specificera vad medlen ska användas till. I budgetposten för lön ska myndigheten till exempel ange vilken funktion och ungefär hur många arbetstimmar som lönen ska finansiera.

I de åtta ansökningar vi har studerat har samtliga delat upp projektets kostnader utifrån budgetposterna. Det varierar dock hur detaljerade budgeterna är när det kommer till kostnaderna inom dessa poster. I de flesta av de åtta ansökningarna har myndigheten specificerat vilka tjänster eller varor som de sökta medlen kommer att användas för. Men det finns exempel på projektplaner där det inte anges vad exempelvis medlen för löner, tjänster eller resor kommer att användas till.

I den bedömningsdokumentation som vi har studerat har vi dock sett exempel på att MSB begärt in kompletteringar av budgeten när den, som ovan, har varit alltför ospecifik eller bristfällig. Vi har även noterat att MSB begärt att vissa ansökningar ska revideras för att kunna beviljas. Det handlar då om

⁴⁸ MSB (2013) *Allmänna villkor för myndigheter – Anslag 2:4 Krisberedskap*.

ansökningar som omfattar medel för otillåtna kostnader, såsom anskaffning av datorer.

Som vi har visat så tillåter MSB i vissa fall att projektmedlen får användas till lönekostnader på myndigheterna. Tre av de åtta beviljade ansökningar som vi har studerat innehåller finansiering av löner, och i två av dessa står lönekostnader för den största delen av de sökta medlen.

4.3.4 MSB prioriterar samverkansprojekt

En av regeringens intentioner med anslaget är att det ska finansiera satsningar som stärker den samlade förmågan att hantera kriser. I linje med detta har regeringen i inriktningen för anslaget återkommande betonat vikten av att anslaget ska användas till tvärssektoriella projekt där projekten stärker förmågan för flera aktörer. Ett annat av regeringens villkor för anslaget är att de åtgärder som finansieras av anslaget ska ha påvisbara effekter.

I sin tolkning har MSB preciserat regeringens villkor genom att betona vikten av att flera aktörer går ihop för att forma gemensamma projekt. Det motiveras med att projekt som genomförs i samarbete med andra aktörer möjliggör en större effekt på samhällets samlade krisberedskap. De betonar också att projektets resultat bör bidra till att stärka förmågan hos flera aktörer. Vidare menar MSB att anslaget också kan användas till projekt där flera aktörer genomför liknande åtgärder runt om i landet, eftersom det kan få stora effekter på samhällets krisberedskap. Slutligen menar MSB att anslaget även kan användas för att förstärka effekterna av eller påskynda genomförandet av vissa större satsningar där någon myndighet har ett nationellt, regionalt eller sektorsansvar.⁴⁹

Av Statskontorets intervjuer med MSB framgår att myndigheten, i linje med regeringens intentioner, försöker prioritera större projekt där flera aktörer deltar. MSB menar att de enbart i undantagsfall beviljar medel till projekt som inte är samverkanssatsningar. MSB uppger att man till exempel har beviljat projekt där ingen samverkanpartner har angivits i ansökan, men där MSB gjort bedömningen att projektet i förlängningen kommer att engagera flera andra verksamheter. Vidare menar MSB att myndigheten har beviljat vissa enskilda länsstyrelser projektmedel, där ingen samverkan sker med andra länsstyrelser men där samverkan sker med kommuner eller andra lokala aktörer. Vidare så menar MSB att man även i vissa fall beviljar medel till projekt med endast en aktör i de fall flera andra aktörer genomför liknande eller samma satsningar i andra delar av landet.

Att MSB prioriterar samverkansprojekt är något som också har bekräftats av de myndigheter som Statskontoret har varit i kontakt med inom ramen för detta uppdrag. Myndigheterna menar att MSB har varit mycket tydliga i sin

⁴⁹ MSB (2013) *Finansieringsprinciper – Anslag 2:4 Krisberedskap*.

linje om att det är ansökningar som bygger på samverkan som kommer att prioriteras vid fördelningen av medel.

När det kommer till själva bedömningen av ansökningar ska referensgruppen i sin djupare granskning bedöma om samverkan sker med rätt aktörer. I de åtta ansökningar som Statskontoret studerat har MSB bedömt att samverkan sker med rätt aktörer. I de flesta fall saknas dock en motivering till hur de har gjort denna bedömning. Enligt MSB är det fråga om en expertbedömning, som bygger på att personalen vid MSB har tillräcklig kunskap om den verksamhet som bedrivs inom deras sakområde.

En förutsättning för att en myndighet ska kunna tilldelas medel ur anslaget är även att de deltar i arbetet i samverkansområdet i enlighet med den vägledning som MSB gett ut. Dessutom ska projektet ha beretts i det aktuella samverkansområdet.⁵⁰

I MSB:s bedömning ingår även att kontrollera om projektet är avstämt i samverkansområdet. I exemplen som Statskontoret har studerat har detta gjorts i samtliga fall.

I samtliga av de åtta ansökningar som Statskontoret har studerat är flera än två aktörer involverade i projektet, och det riktar sig även mot minst två målgrupper. Enligt vad som framgår i ansökningarna har sju av de åtta projekten diskuterats i det aktuella samverkansområdet.

4.3.5 Behov beskrivs och bedöms regelmässigt – men dokumentationen av bedömningen är kortfattad

Ett av regeringens villkor för anslaget är att det ska finnas en analys av behovet av de åtgärder som föreslås i projekten. Därför har de i inriktningen för anslaget återkommande lyft fram att det bör bli en bättre koppling mellan å ena sidan myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser och å andra sidan fördelningen av projektmedel.

MSB har förtydligat detta villkor, genom att kräva att ett dokumenterat behov ska ligga till grund för myndigheternas ansökningar. Myndigheterna ska dessutom hänvisa till denna analys i sina ansökningar. Enligt MSB bör de då främst utgå från sina risk- och sårbarhetsanalyser. Men även andra typer av förmågebedömningar, värderingar av säkerhetsnivåer och utvärderingar av händelser eller övningar kan ligga till grund för ansökningarna.

I ansökningsmallen ska myndigheterna beskriva det behov som ligger till grund för projektet. Utöver det ska de också ange var den analys som ligger till grund för behovet finns dokumenterad, till exempel myndigheternas risk- och sårbarhetsanalys.

⁵⁰ MSB (2013) *Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2014*, s. 8.

I de åtta ansökningar som vi har studerat finns behoven beskrivna. Hur utförliga beskrivningarna är varierar dock mycket. I fem av ansökningarna har myndigheterna i sin behovsbeskrivning hänvisat till en eller flera risk- och sårbarhetsanalyser. I övriga tre ansökningar hänvisar myndigheterna till exempelvis strategiska planer eller nationella handlingsplaner för det område som projektet berör.

MSB gör en regelmässig behovsbedömning, det framgår av deras dokumentation av bedömningarna. Enligt den bedömningsmall som ska användas vid den fördjupade granskningen ska referensgruppen ta ställning till om behovet är väl beskrivet i ansökan. Detta kriterium är markerat som uppfyllt i samtliga av de bedömningar som vi har studerat (det vill säga bedömningarna av de åtta beviljade ansökningarna i vårt urval). I de exempel på dokumentation vi har tittat på är dock bedömningen oftast mycket kortfattad. I de flesta fall saknas dessutom antingen en motivering till MSB:s behovsbedömning eller en motivering till hur bedömaren anser att projektet förväntas åtgärda behovet.

4.3.6 Projekten är aldrig längre än tre år

Enligt regeringens villkor ska projekten som finansieras av anslaget vara väl avgränsade. MSB har preciserat detta villkor genom att bara tillåta projekt som pågår i högst tre år och projekt som har en tydlig början och ett tydligt slut, där verksamheten övergår till myndighetens ordinarie verksamhet. Om ett projekt medför framtida kostnader ska myndigheterna även redovisa hur den finansieringen ska gå till, enligt MSB:s villkor.

En sammanställning över beviljade externa projekt för 2014 som Statskontoret har gjort visar att cirka 40 procent av projekten är treåriga, cirka 30 procent är tvååriga och cirka 30 procent är ettåriga.

4.3.7 Svårt att veta hur MSB värderar planer för uppföljning av verksamheten

Enligt regeringens villkor för anslaget ska de projekt som bekostas av anslaget vara uppföljningsbara. MSB:s tolkning går i linje med villkoren. MSB menar i sin tolkning att både projektets ansökan och dess slutrapportering ska utformas på ett sådant sätt att det går att följa upp och utvärdera hur projektet genomfördes och vilka resultat det fick. MSB redogör dock inte för *hur* dokumenten bör utformas för att bli uppföljningsbara.⁵¹

MSB uppger att man försökt utforma ansökningsmallen just för att möjliggöra att projektet ska kunna följas upp. Här handlar det till exempel om att de ansökande myndigheterna ska uppge vilka prestationer och mål som ska genomföras i projektet. Huruvida projektet har tydliga och uppföljningsbara

⁵¹ MSB (2013) *Finansieringsprinciper – Anslag 2:4 Krisberedskap*.

mål är enligt MSB en av de viktiga saker som de tar med i bedömningen av ansökningar

När det gäller den ansökningsmall som myndigheterna använder kan vi konstatera att det där inte finns något krav på att de sökande myndigheterna ska redogöra för hur en uppföljning av verksamheten ska ske.

Enligt MSB:s bedömningsmall ingår det i de sakkunnigas övergripande bedömning att se över om det i ansökan finns en plan för hur projektet ska följas upp. Men denna del saknas i nästan alla de bedömningar som vi har studerat. Detta kan vara något som ändå tas i beaktande vid bedömningen av ansökningarna. Men vi har alltså inte kunnat undersöka hur denna bedömning görs, utifrån de exempel på dokumentation som vi har studerat.

4.3.8 Framtida finansiering framgår men det är svårt att avgöra hur MSB bedömer att projekt ska införlivas i ordinarie verksamhet

I de fall projektverksamheten medför framtida löpande kostnader ska den sökande myndigheten redovisa hur dessa ska finansieras. Detta krav framgår både av regeringens villkor för anslaget och i MSB:s tolkning av regeringens villkor.

I ansökningsmallen som myndigheterna använder ska de redogöra för hur projektets resultat ska införlivas i den ordinarie verksamheten. De ska även ange vem som ansvarar för de framtida löpande kostnaderna för förvaltningen.

I samtliga av de åtta ansökningar vi har studerat har den sökande myndigheten utvecklat hur verksamheten ska införlivas i den ordinarie verksamheten. Men i vissa av ansökningarna är svaren relativt kortfattade, och det framgår inte alltid hur resultaten ska tas om hand inom verksamheten. Där emot framgår det vem eller vilka som ansvarar för finansieringen av verksamheten efter projektets slut.

Det finns inte något specifikt kriterium i referensgruppens granskningsmall som tar upp frågan om hur resultaten från projektet ska tas om hand. Men i referensgruppens övergripande bedömning av projekten ingår det att se över om det finns en plan för hur detta ska göras. Det är dock inte alltid möjligt att avgöra i vilken utsträckning de sakkunniga gjort en sådan bedömning i de enskilda fallen, i alla fall inte enbart utifrån dokumentationen till de åtta ansökningarna som vi har studerat.

4.4 Myndigheternas synpunkter på fördelningen

Inom ramen för vårt uppdrag har vi intervjuat ett antal myndigheter som mottagit medel från anslag 2:4. I detta avsnitt presenterar vi den bild av

anslaget och av MSB:s arbete med fördelningen som myndigheterna gett vid dessa intervjuer.

Utifrån regeringens finansieringsprinciper och villkor har MSB, som tidigare nämnts, tagit fram krav för att en myndighet ska kunna beviljas medel. Samtliga av de myndigheter som vi har varit i kontakt med tycker att dessa krav överlag är tydliga. Den kritik som framkommit i våra intervjuer riktas i stället främst mot de principer och villkor som anslaget bygger på. En del av kritiken kommer sig av oklarheter kring ansvarsprincipen och anslaget. Vissa kritiserar till exempel principen om att anslaget ska finansiera verksamhet som ligger utanför myndighetens eget ansvar. Vidare menar myndigheterna att det inte alltid är tydligt var gränserna för myndighetens ansvar går, och inte heller hur MSB bedömer dessa gränser. Det är inte heller tydligt om åtgärder som finansieras av anslaget måste ligga utanför myndigheternas ordinarie ansvar, eller om projektverksamheter där en myndighet har ansvar kan beviljas så länge som de uppfyller finansieringsprinciperna och villkoren för anslaget.

Vidare menar vissa av de intervjuade att finansieringsprinciperna gör att myndigheter i många fall behöver ta hjälp av konsulter för att driva projekten. Myndigheterna menar att det på grund av detta finns en risk att de tappar nyvunnen kompetens efter att projektet har avslutats. Av denna anledning är myndigheterna positiva till att de numera får söka medel för lönekostnader för den egna personalen.

När det kommer till MSB:s arbete med inriktningen för anslaget är flera av myndigheterna positiva till att MSB:s inriktning i stort sett är densamma för 2013 och 2014. Anledningen till det är främst att myndigheterna inte anser att behoven förändras märkbart från år till år. Därför menar vissa av de intervjuade att det är bättre med större förändringar i inriktningen vart tredje år, och att MSB de övriga åren enbart gör mindre revideringar av inriktningen.

När det kommer till den återkoppling som MSB ger när de avslår ansökningar, menar vissa myndigheter att den har förbättrats under senare tid. Men samtliga av de intervjuade menar att denna återkoppling fortfarande skulle kunna utvecklas. Till exempel är skälet för avslaget ofta mycket kortfattat formulerat, och några myndigheter menar att de inte alltid förstår varför de inte beviljats medel eller vad som skulle behöva åtgärdas för att projektet ska kunna bli godkänt vid ett senare ansökningstillfälle. En synpunkt som lyfts fram är att MSB borde göra en uppställning över de kriterier som ska vara uppfyllda och sedan redogöra för hur de bedömt projektet utifrån dessa.

4.5 Statskontorets bedömning av hur fördelningen förhåller sig till regeringens principer, villkor och inriktning

Syftet med detta kapitel har varit att besvara uppdragsfrågan om hur MSB:s fördelning av anslag 2:4 förhåller sig till regeringens inriktning och de principer och villkor som regeringen ställt upp för anslaget.

4.5.1 MSB:s fördelning ligger i linje med regeringens inriktning

Inget av de områden som MSB i sin inriktning pekat ut som prioriterade faller tydligt utanför det som regeringen har sagt att anslaget ska användas till. Mot bakgrund av detta bedömer vi därför att det finns en överensstämmelse mellan MSB:s inriktningsbeslut och den inriktning som regeringen har angivit för anslaget. Som framgått i avsnitt 2.4.5 tas regeringens och MSB:s inriktning fram i ett samspel, och bygger därmed på varandra. Vidare har vi även kunnat konstatera att MSB beviljat ansökningar inom samtliga prioriterade områden inom myndighetens inriktning. Under förutsättningen att MSB gjort en rimlig bedömning av varje enskilt projekt när man bedömt vilket inriktningsområde projekten ligger inom, bedömer vi det därför som sannolikt att MSB:s fördelning av projektmedel går till de områden som regeringen har angivit i inriktningen. Så långt som Statskontoret kan bedöma blir vår tolkning därmed att MSB:s fördelning av projektmedel överensstämmer med regeringens inriktning om vilka områden anslaget bör användas till.

Utöver det har regeringen i budgetpropositionerna återkommande betonat att anslaget bör användas till större gemensamma satsningar, där flera aktörer går ihop för att forma projekt. Även MSB betonar vikten av samverkan, bland annat i rekommendationerna till myndigheterna. Detta finns även med som krav i de formella bedömningsmallarna som MSB tagit fram. MSB uppger dessutom att de endast i undantagsfall beviljar medel till projekt som inte är samverkansprojekt. De myndigheter som vi har varit i kontakt med bekräftar att det är tydligt att MSB prioriterar samverkansprojekt vid fördelningen av medel.

Regeringen har även återkommande påpekat att det bör finnas en starkare koppling mellan å ena sidan myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser och å andra sidan fördelningen av medel. I den ansökningsmall som myndigheterna använder ska de hänvisa till ett dokumenterat behov, och MSB har i dessa fall även rekommenderat att de sökande myndigheterna hänvisar till sina risk- och sårbarhetsanalyser. Vi kan även konstatera att i fem av de åtta ansökningar vi har undersökt hänvisar myndigheterna till sina risk- och sårbarhetsanalyser när de beskriver det behov som ligger till grund för åtgärden.

4.5.2 Det finns bedömningskriterier för den externa fördelningen men bristande dokumentation gör det svårt att avgöra hur bedömningen görs

MSB har tagit fram dokument där myndigheten förtydligar de finansieringsprinciper och villkor som regeringen har angivit. I dessa specificerar myndigheten vilka krav som gäller för att myndigheterna ska kunna erhålla medel från anslaget. Utöver det har MSB tagit fram ett antal kriterier som används vid bedömningen av de externa ansökningar som myndigheten får in. Utöver vissa undantag (se vidare avsnitt 4.5.3 och 4.5.4 nedan) bedömer vi att MSB:s förtydligande av regeringens principer och villkor samt de framtagna kriterierna i stor utsträckning svarar mot hur regeringen och riksdagen har sagt att anslaget ska användas. Enligt MSB:s bedömningsprocess ingår det exempelvis att skriftligen bedöma om det sökta projektet stämmer överens med inriktningen för anslaget, om projektet bygger på ett välbeskrivet behov och om man inom projektet samverkar med rätt aktörer.

Vi kan dock konstatera att det finns brister i dokumentationen av MSB:s bedömningar. I dokumentationen av den externa processen är motiveringarna ofta väldigt kortfattade och saknas ibland helt. Därför är det svårt att i efterhand förstå varför en viss bedömning har gjorts. En av de ansökningar vi har studerat har dessutom inte bedömts utifrån den bedömningsmall som MSB tagit fram. Visserligen har vi endast studerat åtta ansökningar, vilket gör det svårare att dra generella slutsatser om MSB:s dokumentation. Men samtidigt gjorde vi vårt urval utifrån antagandet att MSB bör vara särskilt noggranna i bedömningen av dessa ansökningar, i och med att dessa var de beloppsmässigt största projekten.

Som framgått så menade även samtliga av de myndigheter som vi har intervjuat att MSB:s återkoppling vid ett avslaget projekt skulle kunna utvecklas. De menade bland annat att skälet till avslag ofta var mycket kortfattat och att de inte alltid förstår varför de inte beviljats medel. Detta kan också tolkas som ett tecken på att MSB:s dokumentation skulle behöva utvecklas.

4.5.3 Anslaget får inte användas till lönekostnader

Enligt regeringens finansieringsprinciper ska anslaget endast finansiera direkta merkostnader för åtgärder. Regeringen definierar inte begreppet men anger att anslaget till exempel inte ska finansiera kostnader för administration och löner. Men som framgått i detta kapitel har MSB i sin tillämpning tolkat bestämmelserna så att löner får bekostas av anslaget under vissa omständigheter. Enligt både MSB och de myndigheter som vi varit i kontakt med finns det nämligen en risk att en myndighet tvingas anställa konsulter om de inte får använda medel från anslaget för lönekostnader. Detta kan i sin tur leda till att myndigheten förlorar kompetens efter att projektet har avslutats. Flera av de mottagande myndigheterna är därför positiva till att de får söka medel för lönekostnader för den egna personalen.

Det kan finnas goda skäl till att tillåta att anslaget används för lönekostnader. Men Statskontoret anser ändå att det inte är förenligt med de principer som riksdagen har fastställt för anslaget.

4.5.4 MSB gör en bedömning gentemot ansvarsprincipen men det är svårt att se *hur* den görs

Grunden för samhällets krisberedskap bygger på ansvarsprincipen. Därför är medel från anslag 2:4 främst tänkt för att finansiera åtgärder som kompletterar det ordinarie ansvar som varje myndighet har för att upprätthålla en grundläggande förmåga. Av denna anledning anser vi att det är av stor vikt att MSB gör en bedömning gentemot ansvarsprincipen, det vill säga att de bedömer om projektet ligger inom den sökande myndighetens eget ansvar.

MSB gör en bedömning i förhållande till ansvarsprincipen, både i den inledande gallringen och när referensgruppen gör sin djupare granskning av projekten. Majoriteten av de ansökningar som sorteras bort i den inledande gallringen sorteras bort just på grund av att projektet anses ligga inom den sökande myndighetens ordinarie ansvar.

MSB har även tagit fram en instruktion för hur tolkningen av ansvarsprincipen ska göras rent praktiskt när ansökningar bedöms. Av denna framgår det bland annat att ansökningar bör avslås om projektets verksamhet är av grundläggande karaktär, och beviljas om projektet bidrar till att myndigheten kan hantera händelser i samverkan eller arbeta förebyggande.

Hur MSB bedömer ansvarsprincipen finns dock inte formulerad i MSB:s tolkning av regeringens principer och villkor, det vill säga ett av de dokument som skickas ut till de myndigheter som kan ansöka om medel. Som framgått av våra intervjuer med de mottagande myndigheterna anser vissa av dem att det inte alltid heller är helt klart hur MSB genomför denna bedömning.

Vi har även noterat att det i den mall som referensgruppen använder saknas kriterier för hur ett projekt ska bedömas i förhållande till vilka åtgärder som bör finansieras inom myndighetens ordinarie verksamhet. Detta får till konsekvens att bedömningen inte dokumenteras, och att det därför är svårt att i efterhand avgöra hur MSB gjort bedömningen.

5 MSB:s uppföljning och redovisning av hur anslaget använts

I detta kapitel redogör vi dels för den uppföljning som MSB gör av anslaget, dels för den redovisning de lämnar till regeringen om hur anslaget har använts. Vi besvarar även uppdragsfrågorna om hur processen för projektuppföljning fungerar och hur resultaten redovisas till regeringen (fråga 2) och om det utifrån den uppföljning som görs idag är möjligt att bedöma om de projekt som finansierats med medel från anslaget har fått avsedd och varaktig effekt (fråga 4). Vi besvarar också frågan i uppdraget om hur uppföljningen förhåller sig till gällande finansieringsprinciper och regeringens inriktning för anslaget (fråga 3). Vi följer även upp de iakttagelser Statskontoret gjorde i myndighetsanalysen av MSB.

5.1 Uppföljningsprocessen

I Statskontorets rapport 2012:1, *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, framgick att MSB tagit fram en process för projektuppföljning i tre steg: projektuppföljning mot projektplan, revision och utvärdering. Statskontoret kunde dock konstatera att endast ett steg i processen (revision) dittills hade implementerats. Uppföljning enligt övriga steg (uppföljning gentemot projektplan samt utvärdering) skulle genomföras under 2012.

Inom ramen för vårt nuvarande uppdrag kunde vi tidigt konstatera att den nya processen ännu inte tillämpas i praktiken, eftersom MSB ännu inte regelmässigt genomför några utvärderingar inom uppföljningsprocessen. MSB uppger att detta beror på resursbrist.

Under 2013 har dock MSB inlett ett arbete med att utveckla uppföljningsprocessen. Bland annat har de genomfört en förstudie i syfte att ta fram en modell för utvärderingar (se vidare avsnitt 5.2).⁵²

Mot bakgrund av att MSB ännu inte regelmässigt har börjat utvärdera genomförda projekt kommer vi att koncentrera vår analys av uppföljningsprocessen till projektuppföljningen, revisionen av projekten och den ekonomiska uppföljning som MSB gör av projekten.

⁵² Inom ramen för förstudien har MSB utvärderat fyra externa projekt. Detta arbete har pågått parallellt med Statskontorets uppdrag.

5.1.1 Alla projekt följs upp mot projektplan och överenskommelse

Alla myndigheter lämnar in slutrapporter

Alla myndigheter som beviljats medel från anslaget ska lämna in en slutrapport till MSB i form av en standardiserad enkät. Detta gäller alla projekt, såväl externa som interna. I rapporten ska den projektansvariga myndigheten besvara bland annat följande frågor:

- Har projektets mål nåtts?
- Hur kommer resultatet att införlivas i den ordinarie verksamheten hos samtliga deltagande aktörer?
- Inom vilka områden har projektet bidragit med att öka förmågan? Vilken aktörs förmåga har stärkts?
- Vilka effekter har projektet haft på krisberedskapsförmågan, utifrån de planerade effekter som redovisades i ansökan?
- Hur många aktörer har samverkat, vilka är dessa är och vad har samverkan lett till?⁵³

Myndigheten ska också redogöra för eventuella avvikelser från projektplanen när det gäller både planerad verksamhet och förväntade resultat.

Myndigheternas slutrapporter ska skickas till MSB senast i början av december det år som uppföljningen avser. Detta får till följd att vissa projekt inte är slutförda när de rapporteras. Bakgrunden till denna rapporteringstid är att MSB i mars varje år ska redovisa till regeringen hur anslaget för föregående år har använts (se vidare avsnitt 5.3). Tidpunkten för myndigheternas rapportering till MSB är satt så att MSB ska hinna sammanställa myndigheternas svar innan MSB redovisar vidare till regeringen.

MSB har under 2013 ändrat kraven på rapportering så att endast projekt som avslutas under året behöver redovisas. För fleråriga pågående projekt ska dock den ansvariga myndigheten lämna in en avvikelserapport där större avvikelser från projektplanen ska framgå.⁵⁴

Myndigheternas slutrapporter granskas av MSB

Slutrapporterna granskas av MSB. De kontrollerar då innehållet mot ansökan(projektplanen) och den överenskommelse som myndigheten träffat med MSB.

⁵³ MSB (2013) *Slutrapport för projekt finansierat av anslag 2:4 Krisberedskap avseende 2013*.

⁵⁴ Även tidigare år fick de projekt som inte avslutats svara på färre frågor än de projekt som avslutats. Under 2013 har dock MSB reviderat mallen för slutrapporter så att de endast svarar på frågan om avvikelser.

MSB har aldrig krävt tillbaka pengar med anledning av något som framkommit i kontrollen av slutrapporterna. Enligt MSB påverkar kontrollen inte heller möjligheten att en myndighet beviljas medel i framtiden. Däremot kan informationen i slutrapporterna ligga till grund för vilka projekt som senare blir föremål för revision (se vidare avsnitt 5.1.3).

MSB ska redovisa resultaten av uppföljningen till regeringen i slutet av mars. MSB uppger att detta påverkar hur djupt de kan gå i sin granskning av slutrapporterna. De menar att en fördjupad analys av resultaten inte är möjlig, dels på grund av tidsramarna, dels på grund av det stora antal projekt som ska följas upp. Redovisningen av resultaten bygger därför till stor del på de mottagande myndigheternas egna uppskattningar.

MSB gör dock en djupare analys av resultaten, efter att de lämnat sin redovisning till regeringen. Inom ramen för sin fördjupade analys besöker MSB ett urval myndigheter för att bland annat återkoppla resultaten av de genomförda projekten. Informationen från denna analys lämnas dock inte vidare till regeringen eftersom redovisningen till regeringen sker innan besöken har ägt rum. Resultaten inarbetas dock i förekommande fall i nästkommande års rapport till regeringen.

5.1.2 Den ekonomiska uppföljningen skiljer sig åt mellan externa och interna projekt

Den ekonomiska uppföljningen av de externa projekten sker genom att de mottagande myndigheterna fyra gånger per år lämnar in prognoser om sin förväntade förbrukning. I februari året efter att projektet genomförts ska den ansvariga myndigheten även lämna en slutlig avräkning av de faktiskt förbrukade medlen för det beviljade projektet. I denna redovisar myndigheterna hur mycket medel de använt i förhållande till de kostnader de beviljats medel för, till exempel lönekostnader och resor.

MSB:s interna projekt följs i stället upp löpande, inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen inom myndigheten. Ansvaret för att följa upp de interna projekten ligger därför på cheferna på de avdelningar som ansvarar för respektive projekt. Vid tre tillfällen per år följer även MSB:s ledning upp projekten.⁵⁵ Dessutom genomför ekonomienheten och

⁵⁵ Vid det första tillfället (kvartal 1) görs ekonomisk uppföljning på avdelningsnivå för krisberedskapsanslaget. Vid nästa tillfälle (kvartal 2) följs utfall och prognos upp för samtliga interna projekt. Avvikelser i förhållande till budget och mål för projektet ska då kommenteras. Slutligen rapporterar avdelningarna det ekonomiska utfallet för genomförda interna projekt som finansierats med anslaget, i samband med den interna verksamhetsuppföljningen vid årets slut (kvartal 4).

controllerfunktionen kontrollerer löpande under året, för att säkerställa att endast giltiga kostnader betalas med projektmedel.⁵⁶

5.1.3 Revisionen skiljer sig åt mellan externa och interna projekt

Revisionen av externa projekt utförs av en revisionsfirma som gör en ekonomisk granskning av myndigheternas hantering av de medel de tilldelats. Revisionen av MSB:s interna projekt sköts i stället av myndighetens revisorer.

På uppdrag av MSB utför en revisionsfirma varje år revision av åtta till nio utvalda myndigheter. Urvalet görs dels utifrån ett rullande schema för att över tid täcka in alla myndigheter, dels utifrån en bedömning av risk och väsentlighet. I denna bedömning utgår MSB bland annat från slutrapporten och den ekonomiska rapportering som myndigheterna lämnat under året.

Revisionsfirman genomför sin granskning i form av en substansgranskning av verifikationer för att kontrollera hur medlen använts. De utgår även från de styrdokument som MSB beslutat om när det gäller hanteringen av anslaget, och från de överenskommelser som MSB har med varje myndighet som beviljas medel.

5.1.4 Revisionen visar på stora skillnader i myndigheternas budgetunderlag

I den externa granskning som genomfördes 2013 (av medel för verksamhet under 2012) konstaterades bland annat att detaljnivån i de budgetar som myndigheterna lämnat in i samband med ansökan varierade kraftigt. I vissa fall specificerade de tydligt vilken typ av kostnader anslaget skulle täcka, medan det i andra fall bara fanns uppgift om en total kostnad.⁵⁷ Med anledning av detta rekommenderade revisionsfirman att MSB skulle ställa mer detaljerade krav på de förslag på budget som ska bifogas varje ansökan. MSB har under 2013 följt denna rekommendation, och för ansökningar för projekt som ska bedrivas under 2014 krävs därför en mer specificerad budget.

Den myndighet som mottagit anslagsmedel från MSB har ansvar för att kontrollera och följa upp att medel som de förmedlat vidare till en annan myndighet används på ett korrekt sätt. Detta ansvar framgår av MSB:s

⁵⁶ Vid tveksamheter kontaktas respektive avdelning som då får förklara sig och eller rätta till brister. Detta sker oftast i samband med respektive uppföljningstillfälle men också vid tillfällena utöver dessa.

⁵⁷ Ernst & Young (2013) *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – Granskningsrapport Maj 2013*.

styrdokument. I den revision som gjordes 2013 framkom dock att myndigheter i flera fall inte har gjort någon sådan uppföljning.⁵⁸

MSB har i ett antal fall krävt tillbaka projektmedel, om det har framkommit i revisionsrapporterna att en myndighet har använt bidrag till kostnader som inte är tillåtna enligt villkor och finansieringsprinciper. I genomsnitt har MSB gjort ett sådant återkrav per år under perioden 2009–2012.

5.2 Insatser under 2013 för att utveckla uppföljningen av projekt

Under 2013 har MSB arbetat med att utveckla uppföljningen av främst externa projekt. Det handlar dels om ett arbete med att utveckla den årliga uppföljningen, dels om en förstudie för att ta fram en metod för en fördjupad utvärdering av ett urval av externa projekt.

Utveckling av den årliga uppföljningen

Under 2013 har MSB tagit fram en ny mall för slutrapporter som ska användas för både interna och externa projekt. De har också beslutat att i uppföljningen av de bidrag som fördelats för 2013 fokusera på de avslutade projekten (se även avsnitt 5.1.1).

I juni 2013 gav MSB Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att ta fram bedömningsindikatorer för att följa upp effekterna av de externa projekten. Indikatorerna skulle vara ett stöd i MSB:s arbete med att ta fram en metod för att bedöma vilka effekter projekten har på samhällets samlade krisberedskap eller på den samlade förmågan att hantera kriser och deras konsekvenser. FOI delredovisade uppdraget i oktober 2013 och slutredovisade i slutet av januari 2014.⁵⁹

I sin rapport i oktober 2013 lämnade FOI ett antal förslag på indikatorer. De konstaterar dock att de indikatorer som föreslås syftar till att just ”indikera att något har hänt”. De är inte resultatmått eftersom de i strikt mening inte mäter någon effekt på samhällets förmåga att hantera kriser. Indikatorerna kan däremot användas för att visa hur trolig en effekt på förmågan är.⁶⁰

Utveckling av arbetet med utvärderingar

MSB arbetar med att ta fram en metod för fördjupade utvärderingar av projekt, och under 2013 har de genomfört en förstudie. Inom ramen för förstudien har de utvärderat fyra utvalda projekt inom området Farliga ämnen.

⁵⁸ Ernst & Young (2013) *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – Granskningsrapport Maj 2013*.

⁵⁹ FOI (2014) *Stöd till uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap och vidareutveckling av indikatorer*. FOI Memo 4804.

⁶⁰ FOI (2013) *Mätning av effekter av krisberedskapssatsningar finansierade av anslag 2:4 Krisberedskap*. FOI Memo 4623.

MSB uppger att de under 2014 avser att genomföra utvärderingar av ytterligare fyra till fem externa projekt. Vad Statskontoret vet har de dock inte fattat något beslut om att framöver även utvärdera interna projekt.

MSB:s arbete med utvärderingarna har pågått parallellt med Statskontorets uppdrag. Därför har vi inte kunnat ta del av det samlade resultatet av förstudien. Men enligt uppgift från ansvariga tjänstemän vid MSB kommer förstudien troligtvis inte att resultera i en modell för utvärderingar som kan appliceras på alla projekt, Det beror på att de olika projekten varierar för mycket när det gäller område, omfattning och typ.

Fördjupade utvärderingar kommer, enligt samma tjänstemän, att leda till att MSB bättre kan bedöma *om* förmågan på krisberedskap har stärkts. Däremot tror de inte att utvärderingarna leder till att myndigheten kan bedöma *i vilken grad* förmågan har stärkts.

MSB lyfter även fram möjligheten att låta de myndigheter som beviljas bidrag göra självutvärderingar. En fördel med ett sådant arbetssätt är att det kan bidra till kunskapsuppbyggnaden hos den myndighet som genomför projektet.

5.3 Myndigheternas synpunkter på uppföljningen

Vid Statskontorets kontakter med företrädare för de myndigheter som ansökt om och beviljats medel från anslaget har det framkommit synpunkter på delar av uppföljningsprocessen.

Uppfattningen varierar om processen har en rimlig omfattning eller inte. Vissa företrädare anser att MSB begär in förhållandevis få uppgifter, till exempel i jämförelse med vilka krav som ställs på uppföljningen av projekt som bedrivs med medel från EU. Det finns också de som menar att den slutredovisning som krävs blir för enkel för större projekt och att de skulle vilja redovisa mer information för att ge en rättvis bild av den verksamhet myndigheten bedrivit.

Andra menar däremot att uppföljningen är en administrativt tung process. Detta gäller särskilt de myndigheter som även följer upp medel som förmedlas vidare till andra mottagare.

Myndigheterna uppfattar det som positivt att MSB under 2013 har förenklat kraven på rapportering av pågående fleråriga projekt. Men flera myndighetsföreträdare pekar på att det är problematiskt att rapportera till MSB i december, eftersom projekten då inte alltid är avslutade. Detta gör att informationen i myndigheternas rapportering ibland bygger på prognoser snarare än på det verkliga utfallet.

5.4 MSB:s redovisning till regeringen

MSB har ett återkommande uppdrag i regleringsbrevet att i mars varje år lämna en särskild redovisning av hur anslaget för föregående år använts. De redovisar också anslagsanvändningen i sin årsredovisning. Regeringens uppdrag till MSB avser hur hela anslaget 2:4 används och inte enbart den del av anslaget som omfattas av Statskontorets uppdrag. Vi har dock endast granskat de delar av rapporteringen som avser de medel som fördelas till myndigheter enligt gällande finansieringsprinciper och villkor.

Statskontoret har studerat de redovisningar MSB lämnat avseende den verksamhet som bedrivits under åren 2011 och 2012.

5.4.1 MSB:s redovisning utgår till stor del från myndigheternas självskattningar

I den särskilda redovisning som MSB lämnar till regeringen i mars finns en sammanställning av de uppgifter som myndigheterna har lämnat. I redovisningen redogörs bland annat för antalet projekt som har ökat förmågan inom respektive område i inriktningen. Därtill ges även exempel på genomförda projekt.

MSB:s redovisning av resultat- och måluppfyllelse och vilken påverkan projekten haft på krisberedskapsförmågan bygger främst på den information och de självskattningar som myndigheterna lämnar i sina slutrapporter. MSB använder även underlag från myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser (förmågebedömning), samt utvärderingar från faktiska händelser, övningar och finansierade projekt för att komplettera denna bild och stödja slutsatserna i rapporten. Även experter på MSB deltar i arbetet med att granska texter och bedömningar. Men de slutsatser och bedömningar av vilka effekter de fördelade medlen haft på krisberedskapsförmågan som presenteras i redovisningen utgår främst från de bedömningar respektive utförare gör.

Skälet till att slutsatserna främst bygger på myndigheternas egna självskattningar är enligt MSB att de inte hinner analysera materialet från myndigheterna innan underlaget ska redovisas till regeringen. Att slutsatserna bygger på utförarnas egna bedömningar medför, enligt MSB själva, att resultaten i uppföljningsrapporten bör tolkas med viss försiktighet.⁶¹

5.4.2 MSB ska redovisa hur åtgärder som finansierats från anslaget förhåller sig till finansieringsprinciperna

I regleringsbrevet för 2013 anger regeringen att MSB i redovisningen ska beakta hur de åtgärder som finansierats med medel från anslaget förhåller

⁶¹ MSB (2013) *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2012 och inriktning för 2014*.

sig till finansieringsprinciperna som anges i budgetpropositionen för 2010. Någon motsvarande skrivning finns inte i regleringsbrevet för 2012.

Inledningsvis kan vi konstatera att tillägget i regleringsbrevet för 2013 inte har haft någon avgörande påverkan på redovisningens utformning. I den rapport som lämnades i mars 2013 är det i stort samma typ av information som i den rapport som lämnades året innan. Även upplägget är i stort sett oförändrat.

En viktig princip för anslaget är att de åtgärder som finansieras ska ha påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap. Som nämndes i avsnitt 5.3.1 så redovisar MSB bland annat antalet projekt inom varje inriktningsområde som, enligt utförarna, ökat krisberedskapsförmågan. Dessutom redovisar de bland annat vilka målgrupper som projekten har bedömts stärka. Även om MSB redovisar antalet projekt inom de olika områden som uppgetts ha ökat förmågan, saknas det dock en analys av hur den totala förmågan kan antas ha ökat inom dessa områden.

Det finns inte heller några uppgifter om antalet beviljade projekt inom varje inriktningsområde. Vi menar att sådana uppgifter hade gjort att regeringen relativt snabbt hade kunnat få en överblick över vilka områden medlen använts till. Av samma anledning hade MSB också kunnat redovisa antalet tvärsektoriella projekt som bekostas av anslaget, särskilt med tanke på att regeringen har betonat att anslaget främst ska användas till tvärsektoriella satsningar. I dagsläget saknas dock även dessa uppgifter i redovisningen.

Varken av årsredovisningen eller av den särskilda redovisning som MSB lämnar, är det möjligt att bedöma hur användningen av anslaget förhåller sig till finansieringsprinciperna, det vill säga vilka kostnader som får bekostas av projekten.

Ett annat villkor för anslaget är att en analys av behovet av de föreslagna åtgärderna ska ligga till grund för om ett projekt ska beviljas medel. Enligt MSB:s redovisning har de i de allra flesta genomförda projekten identifierat dessa behov i en risk- och sårbarhetsanalys. Enligt uppföljningsrapporten har även andra underlag legat till grund för MSB:s beviljande av projekt, till exempel utvärderingar av övningar och särskilda analyser.

MSB redovisar utifrån mottagare – vilket gör det svårare att bedöma vilka medel som betalats ut enligt finansieringsprinciperna

I MSB:s särskilda redovisning ges en övergripande bild av hur hela anslag 2:4 har fördelats, här framgår bland annat hur stor del från anslaget som totalt har fördelats till målgrupperna centrala myndigheter, länsstyrelser och MSB. Av redovisningen framgår dock inte tydligt hur stor del av medlen som betalats ut till mottagarna enligt finansieringsprinciperna och hur mycket som har betalats ut enligt övriga villkor i anslag 2:4.

I en bilaga till uppföljningsrapporten redovisar MSB även en tabell över fördelningen av medel per central myndighet. Det framgår dock inte tydligt om alla medel är medel som fördelas i enlighet med finansieringsprinciperna, eller om vissa poster även inkluderar medel som fördelas till vissa myndigheter med undantag från principerna. I tabellen finns inte heller MSB med, utan information om hur mycket medel de använt för interna projekt redovisas som en delpost i en separat tabell.⁶²

I bilagan finns också motsvarande tabell för länsstyrelserna. Inte heller här framgår det helt tydligt om redovisningen bara avser medel som fördelas enligt finansieringsprinciperna.

I bilagan finns även en lista över samtliga projekt som avslutats under året. Listan innehåller information om genomförande myndighet, projektets namn samt samverkansområde, men ingen uppgift om belopp. Enligt MSB beror detta på att rapporteringen avser hur anslaget har använts just detta år vilket gör att projekt som fått medel under flera år inte kan redovisas ekonomiskt i denna struktur.

Att redovisningen av vilka myndigheter som beviljats medel är uppdelad på detta sätt gör att det är svårt att snabbt få en överblick över hur mycket medel som fördelats i enlighet med regeringens finansieringsprinciper.

5.5 Statskontorets bedömning av uppföljningsprocessen och hur resultaten redovisas till regeringen

I detta kapitel har vi beskrivit MSB:s process för att följa upp medel till myndigheternas krisberedskapsprojekt och den redovisning som MSB årligen lämnar till regeringen. Syftet har varit att få ett underlag för att svara på de uppdragsfrågor som berör uppföljningen och redovisningen av anslaget.

5.5.1 MSB har tagit betydande steg mot en fungerande uppföljningsprocess

I Statskontorets myndighetsanalys av MSB framgick att myndigheten tagit fram en process för projektuppföljning, men att alla delar av den inte hade börjat användas.

Vi kan konstatera att MSB nu har kommit i gång med att följa upp alla projekt mot projektplanen, tagit initiativ till att utveckla bedömningskriterier och inlett arbetet med att genomföra fördjupade utvärderingar. Statskontoret

⁶²Även i årsredovisningen redovisar MSB bland annat hur hela anslaget fördelats mellan centrala myndigheter, länsstyrelser och MSB. Det belopp MSB använt för interna projekt presenteras inte i samma tabell som övriga projekt utan som en delpost i tabellen *MSB:s andel av anslag 2:4 Krisberedskap*. MSB (2013) *Årsredovisning 2012 Bilaga 1*, s. 100–103.

bedömer därför att MSB har tagit betydande steg för att utveckla en fungerande uppföljningsprocess.

Problem att uppföljningen bygger på myndigheternas självskattning

Ett fortsatt problem i uppföljningsprocessen är dock att uppföljningen i så hög utsträckning bygger på myndigheternas självskattning av projekten. Detta är särskilt problematiskt när det handlar om att bedöma projektens resultat och effekter. Vi bedömer därför att det är viktigt att MSB fortsätter det påbörjade arbetet med att utveckla bedömningskriterier och utvärderingar (se vidare avsnitt 5.2).

Redovisningstillfällena påverkar kvaliteten i uppföljningen

Det är Statskontorets bedömning att redovisningstillfällena påverkar kvaliteten i uppföljningen. En bidragande orsak till att uppföljningen i så stor utsträckning bygger på självskattning är att tidpunkten för MSB:s redovisning till regeringen inte medger att de gör en djupare analys av projektens resultat och effekter. Det är även problematiskt att vissa projekt inte är slutförda när myndigheterna lämnar sina slutrapporter till MSB och att resultatredovisningen därför i vissa fall utgår från prognoser snarare än faktiskt utfall.

Bra att MSB endast följer upp avslutade projekt

MSB har förändrat uppföljningsprocessen, så att myndigheterna fortsättningsvis endast behöver lämna in uppgifter om resultat och måluppfyllelse för de projekt som ska avslutas samma år. Statskontoret bedömer att denna förändring är bra.

Eftersom förändringen bör leda till att MSB får färre rapporter att hantera, bör de få bättre förutsättningar att analysera det material som myndigheterna redovisar.

5.5.2 Svårt att utifrån uppföljningen och redovisningen bedöma hur anslaget används i förhållande till finansieringsprinciper och regeringens inriktning

Statskontoret kan konstatera att det utifrån MSB:s uppföljning och redovisning är svårt att bedöma i vilken utsträckning de använder anslag 2:4 i linje med de finansieringsprinciper och den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat. En bidragande orsak till detta är de svårigheter som fortfarande finns med att bedöma effekter av anslaget (se vidare 5.4.3).

En annan orsak är att MSB främst redovisar utifrån vem som är mottagare av anslaget, och inte utifrån vilken grund en mottagare fått medel beviljade. Vi kommer i kapitel 6 lämna några förslag om hur redovisningen kan förbättras.

5.5.3 Svårt att utifrån uppföljningen bedöma om projekt fått avsedd och varaktig effekt

Vi bedömer att det utifrån MSB:s uppföljning och redovisning är svårt att uttala sig om huruvida projekten fått avsedd och varaktig effekt. Vi har nämnt flera skäl till denna svårighet. För det första bygger MSB:s bedömning av projektens effekter i stor utsträckning på myndigheternas egna uppskattningar. För det andra har uppföljningen hittills genomförts antingen när projektet precis har avslutats eller under pågående projektperiod. Detta borde göra det svårare även för den genomförande myndigheten att uppskatta vilka effekter projektet lett till. För det tredje återkommer MSB inte till genomförda projekt, något som enligt vår bedömning är nödvändigt för att kunna bedöma om projekten har fått varaktiga effekter.

6 Hur regeringens styrning och MSB:s hantering av anslag 2:4 kan utvecklas

I detta kapitel analyserar vi och lämnar förslag på hur regeringens styrning och MSB:s hantering, uppföljning och redovisning av anslag 2:4 kan utvecklas. Vår utgångspunkt för analysen och förslagen är de bedömningar som vi gjort i tidigare kapitel.

6.1 MSB bör säkerställa att de interna och externa projekten bedöms på ett likvärdigt sätt

Som utvecklades i kapitel 3 har MSB två olika processer för att fördela den del av anslag 2:4 som går till myndigheters projektverksamhet: en för externa ansökningar och en för interna sådana (det vill säga för MSB:s egna projekt). Det kan finnas goda skäl att hålla isär de två typerna av ansökningar. Det är exempelvis inte lämpligt att de som varit med om att utforma MSB:s ansökningar också är med och prövar dessa mot andra myndigheters ansökningar. Samtidigt är det angeläget att alla ansökningar prövas och bedöms mot samma kriterier och att de ansökningar som har störst förutsättningar att stärka krisberedskapen är de som tilldelas medel från anslaget. Vi anser därför att det är angeläget att MSB säkerställer att ansökningar bedöms på ett likartat sätt, även om det sker inom ramen för olika processer inom myndigheten.

Ett sätt att säkerställa att ansökningar behandlas på ett likartat sätt är att processerna är transparenta och att det är möjligt för utomstående att bedöma på vilka grunder vissa projekt beviljas medel och vissa inte. Som framgick av kapitel 3 är vår bedömning att MSB har en tydlig och strukturerad process för de externa ansökningarna, även om dokumentationen av bedömningarna har vissa brister.

För de interna ansökningarna är det dock inte möjligt för en utomstående att värdera hur urvalet av beviljade projekt har gått till. Det beror dels på att processen för att hantera de interna ansökningarna för närvarande är under förändring, dels på att det helt saknas dokumentation av hur bedömningarna har gjorts.

Vi anser att det är angeläget att MSB fortsätter att utveckla hanteringen av särskilt de interna ansökningarna, så att transparensen ökar och hanteringen av interna och externa ansökningar harmoniseras. Detta skulle till exempel kunna uppnås genom att MSB dokumenterar hur de bedömer de interna

ansökningarna, för att tydliggöra vilka ställningstagande som ligger bakom bedömningen och på vilken grund ett projekt har beviljats medel.

MSB har enligt sin instruktion ett särskilt utpekat övergripande ansvar för samhällets krisberedskap. Statskontoret anser att detta är ytterligare ett skäl till att det är särskilt viktigt att det framgår på vilka grunder de har beviljat medel till interna projekt, och hur dessa förhåller sig till myndighetens ordinarie ansvar för samhällets krisberedskap. Det är också viktigt eftersom MSB själva är en av de större mottagarna av projektmedel.

6.2 Vissa principer och villkor behöver förtydligas

Utifrån principerna, villkoren och inriktningen som riksdagen och regeringen beslutat för anslag 2:4, har MSB utvecklat kriterier för hur ansökningar om medel från anslaget ska bedömas. På två punkter uppfattar vi att det finns behov av att klargöra hur anslaget får användas. Den ena punkten rör tolkningen av ansvarsprincipen, och den andra berör frågan om huruvida anslaget får finansiera lönekostnader.

6.2.1 MSB bör förtydliga hur de tolkar ansvarsprincipen

I enlighet med ansvarsprincipen ska medel från anslag 2:4 endast finansiera sådan verksamhet som går utöver den grundläggande förmåga som en myndighet ska upprätthålla. Eftersom det kan vara svårt att bedöma vad som ingår i den grundläggande förmågan kan det även vara svårt att bedöma om ett projekt ligger i linje med ansvarsprincipen, både för MSB och för de myndigheter som söker medel från anslaget. Som framgick i kapitel 4 så uppfattar andra myndigheter inte alltid MSB:s tillämpning av ansvarsprincipen som självklar.

Regeringen kan sägas ha förtydligat vad ansvarsprincipen betyder för hur anslaget ska användas, genom att betona att det bör användas för gemensamma och tvärasektoriella satsningar där ingen enskild myndighet har ett utpekat ansvar. Detta förtydligande uttrycks i regeringens inriktning och vi bedömer att det är svårt för regeringen att ytterligare precisera hur ansvarsprincipen ska tolkas.

Vi tror därför att det är nödvändigt att MSB arbetar med att tydligare motivera hur de tolkar och bedömer ansvarsprincipen. I dagsläget finns det i MSB:s bedömningsmall inget kriterium för bedömningen om ett projekt ligger inom den sökande myndighetens egen verksamhet eller om det kan bekostas av anslag 2:4. Detta får till konsekvens att bedömningen inte dokumenteras och att det därför är svårt att i efterhand avgöra hur MSB gjort bedömningen.

För att göra sina bedömningar mer transparenta anser vi att MSB bör införa bedömningen av ansvarsprincipen i sina mallar, och dokumentera och motivera sina beslut tydligare. Eftersom MSB i interna instruktioner har utveck-

lat hur bedömningen av om ett projekt ligger inom en myndighets ansvar eller inte ska göras, borde detta även kunna ingå i den bedömningsmall som används.

Vidare menar vi att MSB tydligare bör kommunicera sin tolkning av ansvarsprincipen till de myndigheter som får ansöka om medel. Ett skäl till varför de sökande myndigheterna inte alltid förstår hur MSB har gjort bedömningen gentemot ansvarsprincipen kan vara att tolkningen i dagsläget inte finns formulerad i de dokument som redogör för de principer och krav som ett projekt måste uppfylla för att kunna tilldelas medel.

6.2.2 Regeringen bör se över om anslaget får finansiera lönekostnader

Enligt en av de finansieringsprinciper som riksdagen och regeringen beslutat om ska anslag 2:4 endast finansiera direkta merkostnader för åtgärder. Regeringen definierar inte vad som är direkta merkostnader, men ger exempel på kostnader som inte får finansieras. Ett av dessa exempel är kostnader för löner. MSB tillåter dock i vissa fall att anslaget används till lönekostnader.

Statskontoret anser inte att MSB:s tolkning är förenlig med de principer som riksdagen har fastställt för anslaget. Som framgick av kapitel 4 kan det dock finnas omständigheter och skäl till att finansiera lönekostnader med anslaget, till exempel för att undvika att verksamheten måste bedrivas av konsulter.

Syftet med finansieringsprincipen torde vara att undvika att myndigheter finansierar sin ordinarie verksamhet med medel från anslaget. Regeringen bör överväga om detta kan göras på ett annat sätt än att utesluta att medel från anslaget används till lönekostnader. Vi anser därför att regeringen bör överväga att förändra finansieringsprinciperna på denna punkt.

6.3 Uppföljningsprocessen kan utvecklas

MSB:s uppföljning bygger i stor utsträckning på myndigheternas självskattning av projekten, något som vi utvecklade i kapitel 5. Det är dessutom svårt att utifrån uppföljningen uttala sig om huruvida projekt fått avsedd eller varaktig effekt. Mot denna bakgrund anser vi att uppföljningen av anslaget behöver utvecklas.

Vi menar också att MSB behöver arbeta vidare med hur projektens resultat och effekter kan bedömas. Av flera skäl är det dock generellt svårt att bedöma resultaten och effekterna av de projekt som finansieras av anslag 2:4. Svårigheterna består bland annat i att den effekt som ska uppnås är något som ska uppnås i en tänkt krissituation. Det är alltså inte möjligt att

mäta effekten på samma sätt som man exempelvis kan mäta om ett miljö-kvalitetsmål har uppnåtts.⁶³ Andra svårigheter som kan nämnas i sammanhanget är att begreppet krisberedskapsförmåga är oprecist och att det ofta saknas kunskap om ursprungsläget, vilket gör det svårt att avgöra om det har skett någon förändring.⁶⁴

För att utveckla uppföljningen kan MSB dels fortsätta att utveckla de bedömningskriterier som de använder i sin uppföljning av projekten, dels utveckla arbetet med utvärderingar.⁶⁵

6.3.1 Möjlighet att utveckla bedömningskriterier

I uppdraget till Statskontoret ingår det att bedöma om det finns behov av att utveckla bedömningskriterier för fördelning och uppföljning av anslaget. MSB har visserligen sådana kriterier, men när det gäller bedömningar av resultat och effekt bygger de som sagt på myndigheternas självskattningar.

I myndighetsanalysen av MSB konstaterade Statskontoret att det saknades bedömningskriterier och indikatorer för att mäta vilken effekt de tilldelade medlen har på krisberedskapen. En sådan brist medför att det är svårt att analysera om anslaget fördelas till de projekt som gör mest nytta. Statskontoret såg det därför som angeläget att en utveckling sker, inte minst för att skapa ett bättre beslutsunderlag för fördelningen av medel.

Att utveckla bedömningskriterier som kan beskriva ett projekts resultat och effekter fullt ut är dock sannolikt svårt. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) menar att det är väldigt svårt, kanske till och med omöjligt, att konstruera indikatorer som mäter effekten av ett projekt på krisberedskapsförmågan. FOI anser dock att indikatorer kan användas för att visa hur trolig en effekt på förmågan är.⁶⁶

MSB har gett FOI i uppdrag att bland annat ta fram förslag på relevanta indikatorer och uppföljningsfrågor som MSB kan använda i sitt utvärde-

⁶³ Se SOU 2011:78 *Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet*, bilaga 2 *Att arbeta med resultatmål inom samhällets krisberedskap – teoretiska och metodiska avvägningar*.

⁶⁴ Se FOI (2013) *Mätning av effekter av krisberedskapssatsningar finansierade av anslag 2:4 Krisberedskap*. FOI Memo 4623.

⁶⁵ Det finns inga entydiga definitioner av begreppen uppföljning och utvärdering, men uppföljning brukar ofta beteckna en beskrivning av utfallet av en insats, vad som har hänt, medan utvärdering också inkluderar en bedömning av effekter, hur utfallet är orsakat av insatsen. Utvärderingar kan även riktas in på insatsers innehåll, genomförande, organisering eller uppbyggnad. Se bland annat Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend* (Om offentlig sektor), och Statskontoret (2012) *Utvärdering av om- och avregleringar – en kartläggning 2012:10*, där det redogörs för delar av den diskussion som finns i litteraturen om hur begreppen bör definieras.

⁶⁶ FOI (2013) *Mätning av effekter av krisberedskapssatsningar finansierade av anslag 2:4 Krisberedskap*. FOI Memo 4623.

ringsarbete. Eftersom FOI:s redovisning av detta uppdrag lämnades i januari 2014 har vi inte haft möjlighet att bedöma deras förslag.⁶⁷ Vi anser dock att MSB bör fortsätta sitt arbete med att utveckla bedömningskriterier som kan användas för att beskriva projektens resultat och effekter.

6.3.2 MSB bör utveckla arbetet med utvärderingar

Vi anser även att MSB behöver genomföra mer fördjupade utvärderingar inom olika områden. Sådana utvärderingar möjliggör för MSB att beakta den stora variation som finns bland de projekt som får medel från anslag 2:4, när det gäller både typ av verksamhet, område och omfattning.

MSB:s utvärderingar av projekt som genomförs med medel från anslaget bör även kunna samordnas med det övergripande uppdrag att följa upp och utvärdera krisberedskapen som myndigheten har i sin instruktion. Vi anser att det har ett värde att samlat utvärdera utvecklingen inom till exempel ett område, eller att utvärdera en viss typ av insatser, för att på så sätt utveckla effektiviteten i hur anslaget används. Ett sätt att göra sådana utvärderingar kan vara att studera utvecklingen inom ett samverkansområde.

Genom att genomföra fördjupade utvärderingar kan MSB även återkomma till genomförda projekt och kontrollera att till exempel inköpt material finns tillgängligt och kan användas, att metoder använts och så vidare. På så vis kan de lättare bedöma projektens varaktiga effekter.

6.3.3 Projektuppföljningen bör i större utsträckning kunna anpassas till projektens storlek och inriktning

Projektuppföljningen bygger på att myndigheterna fyller i en standardiserad slutrapport (se avsnitt 5.1.1). I slutrapporten redovisar myndigheterna bland annat om projektets målsättningar har uppnåtts och vilka aktörer som samverkat i projektet. MSB använder samma mall för alla projekt som avslutas.

Vi anser att det är rimligt att det görs en projektuppföljning av det enklare slag som genomförs i dag. Uppföljningen borde dock i större utsträckning kunna anpassas till projektens inriktning och storlek.

6.4 MSB:s redovisning till regeringen kan utvecklas

Utifrån MSB:s redovisning till regeringen är det svårt att bedöma om anslaget används i enlighet med de principer och den inriktning som regering och riksdag beslutat (se kapitel 5). Vi föreslår därför flera åtgärder för att utveckla redovisningen.

⁶⁷ FOI (2014), *Stöd till uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap och vidareutveckling av indikatorer*. FOI Memo 4804.

6.4.1 MSB bör i större utsträckning redovisa till vilka områden och på vilken grund medel beviljats

Vi bedömer att MSB redan i dag i stor utsträckning har information som kan användas för att regeringen enklare ska kunna bedöma om anslaget använts i linje med de principer, villkor och inriktning som riksdag och regering beslutat. Det handlar bland annat om att MSB i sin redovisning i större utsträckning skulle kunna ange på vilken grund och till vilka områden de har betalat ut anslaget.

Vi bedömer att MSB för att ge en bättre bild av hur anslaget används till exempel skulle kunna lämna uppgifter om antalet projekt per inriktningsområde. De skulle också kunna följa upp och redovisa hur stor andel av projekten som går till tvärsektoriella projekt eller samverkanssatsningar.

6.4.2 MSB kan redovisa vilka typer av kostnader anslaget finansierar

När det gäller hur användningen av anslaget förhåller sig till anslaget finansieringsprinciper skulle MSB kunna redovisa till regeringen vilka typer av kostnader som anslaget finansierar, till exempel hur mycket som används för lönekostnader. Sådana uppgifter samlas redan in inom ramen för den ekonomiska uppföljningen (se avsnitt 5.1.2). Detta kontrolleras också av det system för extern och intern revision som MSB har och som alltså är en del av uppföljningsprocessen.

6.4.3 MSB bör kunna utveckla redovisningen av resultat och effekter

När arbetet med bedömningskriterier och utvärderingar har utvecklats bör redovisningen till regeringen även kunna innehålla mer analyser av vilka resultat och effekter anslaget lett till. MSB skulle också kunna analysera hur genomförda projekt inom ett specifikt inriktningsområde eller samverkansområde påverkar förmågan inom området.

6.4.4 MSB kan sammanställa information över längre tidsperioder

Vi bedömer även att MSB skulle kunna sammanställa information om vad anslaget använts till över en lite längre tidsperiod. En sådan redovisning skulle troligen ge en bättre samlad bild av vad anslaget används till, och inom vilka områden ytterligare åtgärder behöver vidtas.

6.5 Regeringen bör överväga längre tidsperioder för anslagets inriktning och redovisning

Vi kan konstatera att både regeringens och MSB:s inriktning för anslaget har varit relativt oförändrad under de år som vi studerat. Detta är en följd av

att behoven inom krisberedskapsområdet förändras relativt lite från ett år till ett annat. Mot bakgrund av detta anser Statskontoret att det vore mer effektivt att fastställa en inriktning som sträcker sig över en längre tidsperiod. Statskontoret anser därför att regeringen bör överväga att inte formulera en ny inriktning för anslaget varje år utan i stället besluta om en inriktning som kan gälla under till exempel en treårsperiod.

Regeringen bör även överväga om det verkligen är ändamålsenligt att MSB och myndigheterna redovisar resultat och effekter av projekten varje år. Om MSB redovisade resultaten över en längre tidsperiod, exempelvis tre år, skulle det ge bättre förutsättningar att analysera och utvärdera anslagets resultat och effekter. En bättre analys av anslagets resultat och effekter skulle i sin tur kunna underlätta regeringens arbete med att utforma en effektiv styrning av anslaget. En längre inriktnings- och uppföljningsprocess hindrar dock inte att MSB även fortsättningsvis lämnar en årlig redogörelse till regeringen för hur anslaget använts.

En möjlig modell som skulle kunna användas är det arbetssätt som tidigare tillämpades när det gäller Smittskyddsinstitutets (SMI) hantering av anslag 2:7 Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar.⁶⁸ För detta anslag beslutade regeringen om en inriktning som löper över tre år.

SMI tog dels fram ett årligt underlag om hur bidraget använts, dels ett fördjupat underlag vart tredje år. För det sistnämnda lät man genomföra en extern utvärdering av bland annat de förebyggande åtgärderna. Skälet till att det fördjupade underlaget endast redovisades vart tredje år är att de insatser som genomförs är långsiktiga och att det därför tar lång tid innan det går att se förändringar. Detta framkom i den analys av SMI som Statskontoret gjorde 2012.⁶⁹

6.6 Hanteringen av hela anslaget bör analyseras

I denna rapport har vi analyserat MSB:s hantering av den del av anslag 2:4 som fördelas till myndigheter i form av medel till projektverksamhet. Dessa medel utgör dock bara en del av anslag 2:4 Krisberedskap, som totalt uppgår till cirka 1,1 miljarder kronor. MSB fördelar också medel från anslaget till bland annat forskning, frivilligorganisationer och kommuner och landsting. För att få en överblick av hur hela anslaget används och hur MSB prioriterar mellan olika områden finns det, enligt Statskontorets bedömning, anledning att ytterligare studera MSB:s hantering av alla delar av anslaget.

⁶⁸ Anslaget har bytt namn och heter nu 2:5 och fördelas numer av Folkhälsomyndigheten.

⁶⁹ Se Statskontoret (2012) *Smittskyddsinstitutets uppföljning av anslag 2:7 Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar* 2012:18.

Referenslista

Ernst & Young (2013) *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap – Granskningsrapport Maj 2013*. (konsultuppdrag beställt av MSB)

FOI (2013) *Mätning av effekter av krisberedskapsåtgärder finansierade av anslag 2:4 Krisberedskap*. FOI Memo 4623 (rapport beställd av MSB)

FOI (2014) *Stöd till uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap och vidareutveckling av indikatorer*. FOI Memo 4804 (rapport beställd av MSB)

MSB (2011) *Vägledning för arbetet inom samverkansområden – Att arbeta i samverkansområden enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*.

MSB (2012) *Samlad bedömning 2011 – en bild av risker och förmågor inom svensk krisberedskap*.

MSB (2012) *Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2013*. (Dnr 2012-172)

MSB (2012) *Bidrag till statliga myndigheter från anslag 2:4 Krisberedskap*. Granskningsrapport Internrevisionen (Dnr 2012-3442)

MSB (2012) *Processbeskrivning för bidrag till statliga myndigheter från anslag 2:4 Krisberedskap*. (Dnr 2012-5785)

MSB (2012) *Årsredovisning 2011*.

MSB (2013) *Årsredovisning 2012*.

MSB (2013) *Allmänna villkor för myndigheter – Anslag 2:4 Krisberedskap*.

MSB (2013) *Finansieringsprinciper – Anslag 2:4 Krisberedskap*.

MSB (2013) *Inriktning för anslag 2:4 Krisberedskap 2014 – Inriktningen avser de medel som fördelas till myndigheterna i samverkansområdena och för uppdrag till frivilliga försvarsorganisationer*. (Dnr 2012-5547)

MSB (2013) *Instruktioner för granskning av projektansökningar 2014*.

MSB (2013) *Slutrapport för projekt finansierat av anslag 2:4 Krisberedskap avseende 2013*.

MSB (2012) *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2011 – Redovisning av uppdrag 9 i MSB:s regleringsbrev för 2012*.

MSB (2013) *Uppföljning av anslag 2:4 Krisberedskap 2012 och inriktning för 2014 – Redovisning av uppdrag 27 i MSB:s regleringsbrev för 2013.*

Proposition 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret.*

Proposition 2001/02:158 *Samhällets säkerhet och beredskap.*

Proposition 2005/06:133 *Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle.*

Proposition 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull.*

Proposition 2009/10:1 *Budgetpropositionen för 2010, utgiftsområde 6.*

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011, utgiftsområde 6.*

Proposition 2011/12:1 *Budgetpropositionen för 2012, utgiftsområde 6.*

Proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 6.*

Proposition 2013/14:1 *Budgetpropositionen för 2014, utgiftsområde 6.*

Regeringen (2010) *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Regeringens skrivelse 2009/10:124.

Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende MSB

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende MSB

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende MSB

Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende MSB

Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende MSB

SOU 2011:78 *Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet, bilaga 2 Att arbeta med resultatmål inom samhällets krisberedskap – teoretiska och metodiska avvägningar.*

Statskontoret (2011) *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend? (Om offentlig sektor)*

Statskontoret 2012:1 *Myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.*

Statskontoret 2012:10 *Utvärdering av om- och avregleringar – en kartläggning.*

Statskontoret 2012:18 *Smittskyddsinstitutets uppföljning av anslag 2:7 Insatser mot hiv/aids och andra smittsamma sjukdomar.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



REGERINGEN

Regeringsbeslut 12

2013-06-19

F62013/1259/SSK

Försvarsdepartementet

STATSKONTORET	
2013 -07- 02	
Dnr	2013/164-5
Avd	E4/GD Sign: MH

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret om översyn av fördelning av medel inom anslaget 2:4 Krisberedskap

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda hur det arbete som bedrivs på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap med att fördela och följa upp medel ur anslaget 2:4 *Krisberedskap* kan utvecklas. Utredningen ska utgöra ett underlag i regeringens arbete för att mer effektivt och ändamålsenligt inrikta användningen av anslaget i syfte att stärka samhällets krisberedskap.

Statskontorets uppdrag är att följa upp och bedöma:

1. i vilken utsträckning arbetet med en övergripande fördelningsprocess har bidragit till en bättre överblick av anslagsanvändningen avseende samtliga myndigheter och verksamheter som ansökt om och tilldelats medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap*,
2. hur projektuppföljningsprocessen fungerar och hur resultaten redovisas till regeringen,
3. hur fördelningen och uppföljningen av anslaget förhåller sig till gällande finansieringsprinciper och regeringens inriktning av användningen av anslaget,
4. möjligheten att bedöma om de projekt som finansierats med medel från anslaget fått avsedd och varaktig effekt samt
5. i vilken utsträckning och på vilket sätt det finns behov av att utveckla bedömningskriterier för användning och uppföljning av anslaget.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2014.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bistå Statskontoret med det underlag som behövs för uppdragets genomförande.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 9

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 89

E-post: fo.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) fortlöpande informerat under arbetets gång.

Ärendet

I budgetpropositionen för 2010 anger regeringen vilka principer som ska gälla för fördelningen av medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap*. Regeringen anger vidare att i enlighet med ansvarsprincipen har den myndighet eller utförare som har ansvaret för att utföra och finansiera en verksamhet under normala förhållanden samma ansvar i en krissituation. Förslaget har godkänts av riksdagen (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FöU1, rskr. 2009/10:104). I regleringsbrevet till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap inriktar regeringen användningen av anslaget.

Regeringen gav Statskontoret i uppdrag den 20 december 2012 att genomföra en myndighetsanalys av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (Fö2011/1085/SSK). I uppdraget ingick också att Statskontoret skulle granska hur Myndigheten för samhällsskydd och beredskap hanterar anslaget 2:4 *Krisberedskap*.

I Statskontorets myndighetsanalys presenteras ett antal iakttagelser avseende hanteringen av anslaget 2:4 *Krisberedskap*.

Statskontoret anger att det pågår en utveckling av en övergripande fördelningsprocess där myndigheter lämnar in ansökningar som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap sedan prövar mot ett antal principer. Statskontoret konstaterar att också Myndigheten för samhällsskydd och beredskap kan ansöka om medel.

Statskontoret anger att de projekt som finansieras med medel från anslaget 2:4 *Krisberedskap* följs upp i en projektuppföljningsprocess i tre delar. En första del handlar om att myndigheter som beviljats medel årligen ska följa upp sina projekt och redovisa till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Den andra delen handlar om att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap genomför en fördjupad uppföljning eller utvärdering av vissa utvalda projekt. Den tredje delen handlar om att det genomförs en årlig revision av ett tiotal myndigheters hantering av medel som dessa har tilldelats från krisberedskapsanslaget. I myndighetsanalysen konstaterar Statskontoret att projektuppföljningen enligt denna nya process i tre delar skulle komma i gång i början av år 2012.

Statskontoret menar att samma krav på uppföljning och redovisning av använda medel i så stor utsträckning som möjligt bör gälla alla de myndigheter och verksamheter som tilldelas medel. Statskontoret ser det

som angeläget att snarast utveckla bedömningskriterier och indikatorer för att mäta effekterna på samhällets krisberedskap av fördelade medel.

Skälen för regeringens beslut

De nya finansieringsprinciperna för anslaget 2:4 *Krisberedskap* har varit i kraft i snart fyra år. En uppföljning bör därför göras av om hanteringen av anslaget följer de intentioner som riksdagen har fastslagit. Vidare bör Statskontorets slutsatser från myndighetsanalysen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap följas upp när det gäller hanteringen av anslaget.

Regeringen bedömer att ett uppdrag bör ges till Statskontoret att följa upp tidigare iakttagelser i myndighetsanalysen av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. I uppdraget bör också ingå att göra en översyn av anslaget 2:4 *Krisberedskap* i syfte att utveckla styrningen och uppföljningen av anslaget.

På regeringens vägnar



Karin Enström



Ulrica Gradin

Likalydande till

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Kopia till

Riksdagens försvarsutskott
Riksrevisionen
Statsrådsberedningen/SAM, REV
Finansdepartementet/BA,
Försvarsdepartementet/ESL
Socialdepartementet/SFÖ

Bilaga 2

De myndigheter som pekats ut i bilagan till krisberedskapsförordningen samt deras fördelning på olika samverkansområden

Myndighet	Samverkansområden					
	Teknisk infra-struktur	Transporter	Farliga ämnen	Ekonomisk säkerhet	Geografiskt områdesansvar	Skydd, undsättning och vård
Affärsverket svenska kraftnät	X					
Elsäkerhetsverket	X					
Finansinspektionen				X		
Försäkringskassan				X		
Kustbevakningen			X			X
Livsmedelsverket	X		X			
Luftfartsverket		X				
Länsstyrelserna					X	
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	X		X		X	X
Pensionsmyndigheten				X		
Post- och telestyrelsen	X					
Riksgäldskontoret				X		
Rikspolisstyrelsen			X			X
Sjöfartsverket		X				X
Skatteverket				X		
Smittskyddsinstitutet ⁷⁰			X			
Socialstyrelsen			X			X
Statens energimyndighet	X	X				
Statens jordbruksverk			X			
Statens veterinärmedicinska anstalt			X			
Strålsäkerhetsmyndigheten			X			
Trafikverket		X				
Transportstyrelsen		X				X
Tullverket			X			X

⁷⁰ Myndigheten upphörde den 31 december 2013 och ersätts från och med den 1 januari 2014 av Folkhälsomyndigheten.

Bilaga 3

Sammanställning av regeringens principer och villkor för anslaget samt MSB:s tolkning och förtydligande av dessa

Regeringens principer och villkor för anslaget	MSB:s tolkning och förtydligande
<p>Anslaget ska enbart finansiera merkostnader för åtgärder och exempelvis inte kostnader för administration och löner.</p> <p>Anslaget ska inte heller finansiera kostnader för den operativa hanteringen av en pågående kris eller hanteringen av dess konsekvenser.</p>	<p>– Anslaget ska enbart finansiera projekt som syftar till att förstärka förmågan att hantera en kris, men inte den operativa hanteringen av en pågående kris eller hanteringen av dess konsekvenser. Enbart direkta merkostnader kopplade till projekt är tillåtna, vilket MSB definierar som kostnader som i redovisningen direkt kan hänföras till en viss vara eller tjänst. Kostnader för drift, förvaltning, generella påslag i form av OH-kostnader eller löpande arbete i enlighet med krisberedskapsförordningen får inte finansieras av anslaget. Dessa ska i enlighet med ansvarsprincipen bekostas av den ansvariga aktören själv.</p>
<p>Det ska finnas en analys av behovet av föreslagna åtgärder och de ska ha påvisbara effekter på samhällets samlade krisberedskap eller den samlade förmågan att hantera kriser och dess konsekvenser</p>	<p>– Ett dokumenterat behov ska ligga till grund för ansökan. I denna bör främst myndighetens risk- och sårbarhetsanalys utgöra ingångsvärden. Även förmågebedömningar, tidigare erfarenheter från inträffade händelser, utvärderingar från övningar, värderingar av grundläggande säkerhetsnivåer eller resultatmål kan även utgöra ingångsvärden</p> <p>– För att effekten på samhällets krisberedskap ska bli tillräcklig stor är det värdefullt att flera aktörer går ihop och formar gemensamma projekt. Projekt som finansieras av anslaget bör bidra till att stärka förmågan hos flera aktörer. Även liknande projekt där flera aktörer genomför liknande åtgärder kan få stora effekter på samhällets krisberedskap. Anslaget kan även bidra till att förstärka effekterna av eller påskynda implementeringen av vissa större satsningar där någon myndighet har ett nationellt, regionalt eller sektorsansvar.</p>
<p>Ansökningarna om medel ska vara förenliga med eventuella beslut av regeringen om inriktningen för anslaget</p>	<p>– För att en ansökan ska beviljas ska den ligga i linje med ändamålet och den inriktning av anslaget som anges i budgetpropositionen. Åtgärden ligger därmed i linje med den särskilda inriktningen som MSB tar fram för anslaget.</p>
<p>Åtgärder som genomförs ska vara väl avgränsade samt uppföljningsbara. Medför åtgärder framtida löpande kostnader ska ansvarig myndighet redovisa finansieringen av dessa</p>	<p>– Projekten ska vara väl avgränsade och uppföljningsbara. Väl avgränsade innebär att det inom projektet ska finnas en tydlig början och ett tydligt slut där finansieringen från anslaget upphör och övergår till myndighetens ordinarie verksamhet. Medför ett projekt framtida kostnader ska ansvarig myndighet redovisa finansieringen av dessa.</p> <p>– Ett projekt kan som regel högst finansieras i tre år.</p> <p>– Projektets ansökan och slutrapportering ska göras på ett sätt som möjliggör att projektets genomförande och resultat går att följa och utvärdera.</p>