

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Undervisnings- och kulturministeriets styrningssystem

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde sträcker sig från småbarnsfostran till vetenskaplig verksamhet och universitets- och vuxenutbildning, från konst- och kulturpolitik till ungdoms- och idrottspolitik samt till kyrkliga ärenden och vinstmedlen från tippning och penninglotterier. Revisionen fokuserade på styrningssystemet på undervisnings- och kulturministeriet. Revisionen utfördes i enlighet med anvisningarna för statens revisionsverks revisioner av styrningssystem, där ministeriernas styrningssystem är indelade i fem moment. Dessa handlar om planering, styrning, rapportering, redovisning och bedömningssystem samt intern kontroll.

## Den strategiska planeringen är sektororienterad och interaktiv

Systemet för Undervisnings- och kulturministeriets strategiska planering utvecklas numera som en egen helhet. Detsamma gäller ministeriets samtliga förvaltningsområden, och inom utbildning och vetenskap är strategisk planering redan väl etablerad. Ministeriet bedriver strategisk planering i aktiv växelverkan med intressenterna. Detta har bidragit till att öka sektororienteringen som visserligen balanseras av deltagandet i utvecklingen av statsrådets strategiarbete.

Utifrån observationerna vid revisionen fungerar både ministeriets processer för strategisk planering och de sektororienterade strategierna väl. Fördelen med fokuseringen på ministeriets förvaltningsområde har varit att samordningen av planeringens olika delområden har lyckats rätt så bra mellan ministeriets avdelningar. Ministeriet har aktivt deltagit i utvecklingen av statsrådets strategiverksamhet och främjat samordningen av olika förvaltningsområdets strategier.

## Målen enligt budgetförslaget är inte genomgående tillräckliga

Enligt revisionen ger Undervisnings- och kulturministeriets budgetförslag och verksamhets- och ekonomiplan tillräckliga och relevanta uppgifter om hur staten disponerar anslagen och inhämtar intäkter på ministeriets förvaltningsområde. Budgetförslaget och verksamhets- och ekonomiplanen stöder beslutsfattandet om utgifts- och intäktsbeloppen, men de fastställda målen för användningen av anslagen kan ändå inte anses vara genomgående tillräckliga. Behov av utveckling konstaterades speciellt vad gäller budgetförslagets och verksamhets- och ekonomiplanens roll som underlag för budgettillsynen och bedömningen av måluppfyllelsen.

## Styrning utifrån utvärderingsresultat kunde ges en större roll i ledningen

Undervisnings- och kulturministeriets policyer för förkovran av det mänskliga, sociala och övriga immateriella kapitalet skapar en krävande miljö för ledning av verksamheten. I sina reaktioner på omvärlden och omvärldsförändringarna har ministeriet de senaste åren inom utbildning och vetenskap använt sig av normativ, strukturell och finansiell styrning samt informations-, förhandlings-, nätverks- och utvärderingsstyrning. I den har ministeriet beaktat resultatstyrning, deltagit i statsrådets utvecklingsprojekt och olika nätverk och utvecklat sin proaktiva verksamhet. Däremot har ministeriet ägnat mindre uppmärksamhet åt att i

efterskott bedöma den strategiska ledningen, styrrutinerna och deras funktion.

Ministeriet har inte fullt ut utnyttjat utvärderingsstyrningens möjligheter. Informationsstyrningen har utvecklats genom långsiktig utformning av indikatorramar. Det vore skäl att testa indikator- och utvärderingsramarna för forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhetens sociala konsekvenser med hjälp av pilotprojekt och sedan efter noggrant övervägande integrera ramarna i styrnings- och finansieringssystemet inom vetenskap och utbildning.

Även när det gäller strukturell och finansiell styrning har ministeriets styrnings- och utvecklingsgrepp präglats av frivillighet, växelverkan och samarbete. Att eftersträva samförstånd har varit ett meningsfullt tillvägagångs- och styrningssätt, när de politiska och ekonomiska randvillkoren för styrningen har varit gynnsamma och aktörerna själva har varit i stånd att initiera även mer omfattande förändringar. Behovet av kreativa lösningar och processer minskar ingalunda under föränderliga omständigheter, utan snarare accentueras de. Samtidigt ökar betydelsen – och svårighetsgraden – för kreativ och noga avvägd samordning av olika styrgrepp och metoder.

#### Lagberedningssamarbetet mellan avdelningarna brister

På basis av revisionen är lagberedarnas gedigna och mångsidiga expertis en viktig tillgång för ministeriet. I lagberedningen tar man fasta på och kombinerar kompetensen hos jurister och experter på andra områden, bland annat pedagoger. Däremot finns det problem med att sprida informationen mellan avdelningarna. Avdelningarnas beredningsrutiner är inte heller tillräckligt enhetliga. Ministeriet har på sistone arbetat fram strukturer för befattningsledning över avdelningsgränserna.

Lagberedningens konsekvenser för statens och kommunernas utgifter hade bedömts väl i konsekvensbedömningarna. Konsekvensbedömningarna omfattade också effekterna på personalens ställning, studerandena och jämställdheten. Man lade också fram vissa alternativa regleringsmetoder. Däremot förekom det problem med definieringen av förhållandena mellan målen och metoderna och med lagförslagets konsekvenser för läroanstalterna, lärarna, sysselsättningen och studerandenas ställning. Ministeriet saknar också systematisk utvärdering i efterskott av lagförslagets realiserade effekter.

#### Den interna kontrollen i bokföringsenheterna har ordnats på behörigt sätt

Enligt revisionen kan revisionsverket konstatera att bokföringen i bokföringsenheterna inom Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde kan överlag anses vara ordnad och skött på behörigt sätt. I vissa bokföringsenheter konstaterade revisionsverket ändå ett antal brister i tillsynen eller utvecklingsbehov som berodde på enhetens särdrag. Som helhet betraktat har den interna revisionen i bokföringsenheterna till väsentliga delar ordnats på behörigt sätt.

#### Bokföringsenheterna har till väsentliga delar rapporterat riktiga och tillräckliga uppgifter

På basis av revisionen är den ekonomiska rapporteringen för de granskade uppgifternas del riktig och tillräcklig. Revisionsverket fastställde att utifrån revisionerna för 2014 har bokslutskalkylerna (budgetens utfall-

skalkyl, balansräkning och intäkts- och utgiftskalkyl) och noterna till dem huvudsakligen upprättats på behörigt sätt.

### Målen för effekterna på samhället behöver skärpas

Enligt revisionen beskriver de mål som Undervisnings- och kulturministeriet har fastställt för effekterna på samhället inte till alla delar de effekter som ska uppnås genom utbildning, vetenskap, kultur, idrott och ungdomsarbete utan snarare de prestationer som de olika sektorerna ska generera. På ministeriet är man medveten om problemet. Samtliga mål för effekterna på samhället enligt budgeten 2014 hade rapporterats i bokslutsberättelsen. Statens bokslutsberättelse innehöll riktiga uppgifter såvitt indikatorernas utveckling rapporterades i numerisk form. Däremot beskrevs en del av målen inte genom numeriska indikatorer, vilket gjorde det omöjligt att verifiera hur väl målen hade uppnåtts. Undervisnings- och kulturministeriet har inte heller definierat kriterier för betygen för måluppfyllelsen.

### Decentraliserad forskning och utvärdering tjänar beredningen

De uppgifter om forskning, utvärdering, prognostisering och andra uppgifter som ministeriet behöver produceras decentraliserat i olika delar av forskningssystemet, inom olika sektorer och i olika institutioner. I denna konstellation är det ytterst viktigt att ministeriet besitter en förmåga att sammanställa och tolka uppgifter som tagits fram annanstans och färdigheter för att bygga upp egen analytisk kompetens och egna datalager.

Ministeriets omvärld gynnar en lösning där informationshanteringen är företrädesvis utspridd på avdelningarna och verksamhetsenheterna. I den decentraliserade modellen kan ministeriet på ett smidigt och fokuserat sätt koppla ihop anskaffningen av forskningsrön och andra data till avdelningarnas verksamhets- och styrningsrutiner. Det är ett fungerande och effektivt system förutsatt att de tjänstemän som handhar beredningen på sina avdelningar är medvetna om sitt ansvar och sina behov i fråga om informationshanteringen och kan på ett smidigt sätt processa dessa vidare. Systemet kräver också att man är medveten om gråzonerna mellan avdelningarna och sörjer för den övergripande informationstillgången.

### Revisionsverkets rekommendationer

1. Utvärderingen av ledningsrutinerna och styrmetoderna i efterskott och användningen av denna utvärdering på ministeriet och i ministeriets styrkedja bör utvecklas så att utvärderingen blir mer integrerad i ministeriets beslutsprocesser.
2. Undervisnings- och kulturministeriet ska mer systematiskt följa upp de realiserade effekterna av lagar.
3. Undervisnings- och kulturministeriet ska i fråga om lagberedning förbättra samarbetet och informationsspridningen mellan avdelningarna.
4. Undervisnings- och kulturministeriet ska förbättra rapporteringen av målen för effekterna på samhället så att målen kan mätas med numeriska metoder. Ministeriet ska också ta fram tydliga kriterier för betygen på förändringarna i indikatorerna.