

Revisionsverkets ställningstaganden

Statens regionförvaltnings lagstadgade uppgifter och allokeringen av resurser till dessa (regionförvaltningsverken och närings-, trafik- och miljöcentralerna)

Revisionen riktades bland de statliga regionförvaltningsmyndigheterna på regionförvaltningsverken (RFV) och närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna), vilka inledde sin verksamhet den 1 januari 2010. Syftet med revisionen var att bedöma regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas förutsättningar att sköta sina lagstadgade uppgifter, som de ska sköta oavsett hur den regionala förvaltningen de facto är organiserad. Även under revisionen påverkades ämbetsverkens verksamhet och uppgiftsfördelning av flera lagändringar. Vid revisionen utredde revisionsverket huruvida regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas respektive sektorer var tydligt definierade, resursallokeringen var effektiv, verksamheten gav resultat samt hur verksamheten styrdes (sektorstyrning). Syftet var varken att utpeka uppgifter som bör flyttas eller som är oändamålsenliga eller att göra kostnadsjämförelser för de uppgifter som eventuellt borde flyttas. Dessa frågor ska beredas i statsrådet eller ministerierna och ankommer sist och slutligen på det politiska beslutsfattandet.

Enligt revisionen har sektorfördelningen mellan regionförvaltningsverken och NTM-centralerna ändrats utifrån riktlinjerna. Resursanpassning och -allokering har tillsvidare haft varierande effekt på de två ämbetsverkens verksamhet, och en effektivisering av funktionerna kräver ytterligare prioriteringar. Uppgifterna om utfallet för personalstyrkan och anslagen under olika år är inte direkt jämförbara, eftersom ämbetsverken förutom målen för personalnedskärningar även har ålagts nya uppgifter för vilka de har anvisats resurser.

Uppfylldheten av resultatmålen försvåras av att antalet olika mål är stort. Även i resultatrapporteringen uppdagades brister. För utveckling av styrningen behöver styrsystemet förenklas ytterligare, de detaljerade anvisningarna minskas och resultatmålen ställas så att det är möjligt att uppnå målen och att de tillgängliga resursernas beaktas bättre i utförandet av uppgifterna.

Centraliseringen har tillsvidare inte gett så många fördelar som eftertraktades

Vid revisionen konstaterades inga väsentliga överlappningar i regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas sektorfördelning och befogenheter. Riktlinjerna för verksamheten har fastställts genom lagstiftning och i strategidokument. Enligt en enkät som gjordes för revisionen upplevde både de styrande instansernas och ämbetsverkens representanter att uppgifterna kunde skötas mer ändamålsenligt.

Vid revisionen konstaterades att det har vidtagits åtgärder för effektivisering av skötseln av regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas uppgifter genom regional och riksomfattande centralisering. Till denna del har de för regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas verksamhet ansvariga ministeriernas åtgärder varit förenliga med riktlinjerna i statsrådets redogörelse (SRR 1/2013 rd), däremot påtalades brister i samordningen av effektiviseringsåtgärderna och några större fördelar hade inte uppnåtts genom centraliseringen. Inom alla ansvarsområden hade det inte heller uppstått synergifördelar i skötseln av uppgifterna, så som fastställdes i projektet för att reformera regionförvaltningen (ALKU-projektet) som startade 2007. Det har också föreslagits att uppgifter borde överföras till andra ämbetsverk för att förbättra skötseln av uppgifter. Överföring av uppgifter är emellertid alltid förknippad med en risk för optimering av delområden, vilket inte påverkar verksamhetens totala kostnader. Med

andra ord bör kostnadseffekterna bedömas som en helhet vid beredningen av eventuella uppgiftsöverföringar.

Det finns rum för anpassning och flexibel användning av resurser

Resursallokering och en flexiblere användning av resurserna kräver att regionförvaltningsverken och NTM-centralerna satsar ytterligare på prioritering av sina funktioner för att effektivisera verksamheten. Förvaltningsområdenas fastslagna resurskvoter försvårar en flexibel användning av resurserna i regionförvaltningsverken. Lagstiftningen om både NTM-centralerna och regionförvaltningsverken har förnyats i syfte att möjliggöra flexiblere och effektivare resursanvändning. Lagändringarna skapar förutsättningar för effektivisering av verksamheten. Tillsvidare har regionförvaltningsverken utnyttjat möjligheten till flexibel resursanvändning i mindre utsträckning än NTM-centralerna. Enligt regionförvaltningsverken beror det dels på resurskvoterna och dels på att arbetstopparna ofta sammanfaller.

Genom att samla och centralisera uppgifter och resurser har man eftersträvat effektivare användning av resurserna. Belastningsdata om olika uppgifter har använts för bland annat genomförandet av anpassningsåtgärder och allokeringen av omkostnaderna mellan NTM-centralerna, men dessvärre har problem med faktagrunden och mätarna för belastningsskillnaderna stört detta arbete.

Centraliseringen av resurser och anpassningen av olika uppgiftsgrupper innebär förändringar i tjänstestrukturerna mellan ämbetsverken. Samtidigt påverkar de ämbetsverkens totalkostnader och kostnaderna per årsverke. Vid revisionen konstaterades att projekten för koncentration av uppgifterna har medfört tilläggskostnader. Bedömningen av måluppfyllelsen i fråga om anpassningen och allokeringen av resurserna försvåras vidare av att myndigheterna förutom målet att minska på personalstyrkan även har ålats nya uppgifter för vilka de har anvisats resurser. Därför är det också svårt att bedöma projektens nytta för produktiviteten och jämföra ämbetsverkens kostnadseffektivitet.

Brister i rapporteringen av verksamhetens resultat

Vid revisionen konstaterades brister i regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas rapportering av verksamhetens resultat. NTM-centralernas rapportering via Netra har inte motsvarat den resultatinformation som krävs för utfallsanalys enligt de kostnadsmotsvarighetskalkyler som lagts fram i statsbudgeten. I regionförvaltningsverkens målsättning och rapportering fanns det brister som gjorde det omöjligt att vid revisionen utföra en heltäckande bedömning av verksamhetens resultat vid de enskilda regionförvaltningsverken.

Målen för verksamhetsresultatet har inte anpassats till de tillgängliga resurserna

Det finns ett stort antal och tillika detaljerade resultatmål, vilket har försvårat uppnåendet av målen. Dessutom är vissa av resultatmålen sådana att regionförvaltningsverken och NTM-centralerna inte genom sin egen verksamhet kan påverka dem.

Effektivitets- och resultatprogrammet enligt regeringsprogrammet för statsminister Jyrki Katainens regering har verkställts inom hela statsförvaltningen. Inom programmet var det främsta syftet med förvaltnings-specifika kärnverksamhetsanalyser att hitta funktionellt och finansiellt handlingsutrymme i statsförvaltningens funktioner genom att prioritera och förnya uppgifter, processer, tjänster och strukturer. Vid revisionen uppdagades det att omvandlingen av programmets mål till konkreta åtgärder inte helt har lyckats. Ett av problemen är att målen är så omfattande. Det fanns också brister i rapporteringen av måluppfyllelsen för effektivitets- och resultatprogrammet via Netra.

Målen för upplättande av den operativa styrningen har inte ännu uppnåtts

Avsikten har varit att göra styrsystemet för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna tydligare och enklare. Vid NTM-centralerna har detta arbete utförts genom projektet för förenkling av NTM-centralernas styr- och planeringssystem som ingår i projekthelheten Slagkraftig NTM-central (2013–2017). Utvecklingsarbetet pågår fortfarande. Förnyelsen av regionförvaltningsverkens styrning har understött utvecklingen av ett mer strategiskt inriktat, lättare, förvaltningsövergripande och enhetligt styrsystem. Trots de redan vidtagna åtgärderna finns det fortfarande utmaningar inom utvecklingen av regionförvaltningsverkens styrning, speciellt i fråga om flexiblare resursanvändning.

De strategidokument som tagits fram för vardera ämbetsverk har skapat långsiktighet i styrningen. Det gemensamma strategidokument som ska utarbetas för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna för följande regeringsperiod kommer att skapa förutsättningar för förenkling av styrningen.

Utifrån revisionen krävs det ytterligare åtgärder för förenkling av den operativa styrningen (sektorstyrningen) i regionförvaltningsverken och NTM-centralerna för att ett tydligare och enklare resultatstyrningssystem ska kunna erhållas.

Revisionsverkets rekommendationer

Utifrån revisionen ger revisionsverket följande rekommendationer:

1. De styrande ministerierna ska fastställa regionförvaltningsverkens och NTM-centralernas uppgifter så att det råder en balans mellan skötseln av uppgifterna och de resurser som anvisats för dem. För att denna balans ska kunna uppnås behövs det lagändringar och genomförande av dessa.
2. Anpassning av resurserna och en flexiblare användning av resurserna ska fortsätta. En framgångsrik skötsel av kritiska uppgifter kräver likväl prioriteringar inom verksamheten på både regionförvaltningsverken och NTM-centralerna. Ansvarsinstanser är de styrande ministerierna samt regionförvaltningsverken och NTM-centralerna.
3. De styrande ministerierna ska fastställa resultatmålen för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna så att de motsvarar de finansiella omvärldsförändringarna och kan uppnås med de tillgängliga resurserna.
4. Regionförvaltningsverken och NTM-centralerna ska utveckla sin resultatrapportering så att uppfyllelsen av resultatmålen kan följas upp.
5. De styrande ministerierna ska fortsätta arbetet för att skapa enklare och lättare resultatstyrningssystem för regionförvaltningsverken och NTM-centralerna.