

# Revisionsverkets viktigaste observationer och ställningstaganden

## Styrningssystemet inom finansministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var förvaltningsområdets ledningssätt, förfaranden och system för styrning av verksamheten. Huvudfrågan vid revisionen var följande: Hur goda förutsättningar ger förvaltningsområdets styrningssystem att konstatera resultat och ansvar i verksamheten? I enlighet med den modell som tillämpas på revisionsverket inriktades revisionen på planeringen, ledningen och rapporteringen och på den redovisning och utvärdering som ska stöda dessa samt på den interna kontrollen.

Finansministeriets förvaltningsområde avviker på många sätt från andra förvaltningsområden. Ministeriets avdelningar och förvaltningsområdets ämbetsverk och inrättningar är starka aktörer med självständiga uppdrag. Ofta sköter de sina uppdrag utan tillräcklig samordning och tillräckligt samarbete med andra aktörer inom förvaltningsområdet. En sådan verksamhetskultur utgör ingen god utgångspunkt för övergripande styrning av verksamheten.

## Ytterligare utvecklingsåtgärder krävs för en strategi för förvaltningsövergripande ledning

Inom förvaltningsområdet har man avstått från förfarandet med verksamhets- och ekonomiplan (VEP). Det har sedan 2012 ersatts med strategidokument som utarbetas för regeringsperioden mellan ministeriet och de olika aktörerna samt med till dokumenten länkade fleråriga resultatmålsdokument. Jämförelserna mellan förvaltningsområdets budgetförslag, tilläggsbudgetar, statsbudgeten samt dess utfallskalkyler och rambeslut ger inte skäl till att ifrågasätta efterlevnaden av ekonomiplaneringen eller budgeten för förvaltningsområdet. Ekonomiplaneringen är kopplad till resultatstyrningsprocessen, varigenom planeringsdokumenten innehåller de stadgeenliga resultatmålen, anslagsramarna och målen för flera år framöver.

Strategiarbetet har blivit betydligt bättre på förvaltningsområdet under de senaste tio åren. Inom förvaltningsområdet finns många strategier som

bygger på olika utgångspunkter. De saknar både etablerad form och funktion, vilket försvårar utnyttjandet av strategierna i den egentliga verksamhetsstyrningen.

Finansministeriet utarbetar ministeriets strategi som bygger på regeringsprogrammet, verkställighetsplanen för regeringsprogrammet och den fyraåriga rambudgeten. Denna strategi är tänkt att vara det viktigaste strategidokumentet för förvaltningsområdet. Genom strategiprocessen försöker man också integrera de mål och åtgärder som fastställts i regeringsprogrammet i förvaltningsområdets verksamhet, men i det nuvarande strategidokumentet har dessa mål definierats med fokus på ministeriet och det framgår inte av styrdokumentet på vilket sätt strategin ska användas för övergripande styrning av förvaltningsområdet. Problemet är att strategins karaktär som ett instrument för i huvudsak verkställande av regeringsprogrammet, varför förvaltningsområdets egentliga uppgift och styrningen av denna förbises. Ämbetsverkens resultatavtal bygger främst på deras egna strategier och hur dessa är länkade till överordnade strategier är oklart.

Ministeriet har visserligen gett sitt strategidokument en formellt viktig roll, men enligt revisionsobservationerna har den strategiska planeringen och ledningen ingen central position i ministeriets arbete. Trots strategin är verksamheten på ministeriets avdelningar uttalat sektororienterat och baserar sig på expertrollen. En övergripande styrning av förvaltningsområdet saknas i praktiken, trots att just denna enligt strategidokumentet ska främjas. Strategierna inverkar på resultatstyrningen men deras kopplingar till den övriga styrningen är svaga. I stället för verkliga strategiska val, påminner ministeriets strategi mest om en förteckning över aktuella åtgärder. Till följd av brister i mätarna är det svårt att utvärdera strategiutfallet och redovisningsskyldigheten.

## Målsättningen i budgeten ger en otillräcklig grund för övergripande ledning och styrning av förvaltningsområdet

De effektmål som statsrådet har ställt för finansministeriets förvaltningsområde är långsiktiga mål och det är svårt att bedöma hur de kommer att uppfyllas. Det är fråga om allmänna mål som inte som sådana gäller bara finansministeriet utan snarare hela statsrådet. Den enskilda aktören, med andra ord finansministeriet, kan genom sin verksamhet ha en mycket begränsad inverkan på den eventuella förändringen. Med tanke på ledningen och uppföljningen kan målen inte anses vara fungerande och de saknar en tillräckligt konkret styrande funktion.

Resultatmålen och målen för den funktionella effektiviteten fördelas ojämnt inom huvudtiteln: största delen av effektmålen gällde en enda funktion och för de flesta funktionerna hade man inte fastställt effektmål

över huvud taget. Knappt en tredjedel av momenten hade fastställda mål för den funktionella effektiviteten. Antalet mål var stort. Däremot var antalet indikatorer i huvudtitlarnas motiveringar väldigt litet.

Budgetens effektmål enligt kapitel framgår inte tillräckligt tydligt av alla aktörers resultatstyrningsdokument. För en del aktörers del beskrivs i dokumenten den verksamhet som anknyter till målen, utan att fastställa några konkreta mål. Även de verbala beskrivningarna av målen för den funktionella effektiviteten och målen för personalen presenteras i varierande grad i förvaltningsområdets resultatstyrningsdokument.

Det stora antalet effektmål på kapitelnivå och spridningen av dessa på flera kapitel samt avsaknaden av indikatorer torde vara ett tecken på otillräcklig prioritering av verksamheten. Sambandet mellan effektmålen på kapitelnivå och målen på huvudtitelnivå är svårt att urskilja, eftersom huvudtitelmålen är mycket allmänna och sambandet inte specificeras tillräckligt tydligt i budgeten. De flesta av effektmålen på huvudtitelnivå kan egentligen inte anses som mål, utan de är snarare allmänna beskrivningar av verksamhet, funktion eller status. Detsamma kan sägas om målen för den funktionella effektiviteten. Målen bör göras konkretare med hjälp av beskrivningar av de medel med vilka man avser uppnå målen. Det behövs också mätare för måluppfyllelsen och ansvarsfördelningen bör definieras tydligt.

Likaså är målen för personalen ojämnt fördelade mellan momenten. Det finns gott om mål upptagna under olika rubriker, vilket försvårar både jämförelsen av målen och den övergripande bedömningen av personalmålen inom förvaltningsområdet. Det ser ut som om man på förvaltningsområdet inte har bedömt målen för personalen som en helhet, vilket kan anses utgöra en brist med tanke på målsättningen, måluppfyllelsen och ledningen. Målen bör också beaktas i resultatstyrningsdokumenten för de olika instanserna.

## **Bättre genomförande av resultatstyrningen de senaste åren**

Med tanke på resultatstyrningen är det inte optimalt att verksamheten i förvaltningsområdet har organiserats enligt uppgiftsområde. Ministeriet är inte organiserat utifrån dess förvaltningsområde, utan linjeorganisationen bygger på ministeriets egna uppgifter. De viktigaste uppgifterna på ministeriets traditionella avdelningar fokuseras på andra områden än den underordnade förvaltningen. Dessutom ligger ansvaret för resultatstyrningsprocessen inom ett ämbetsverk i princip på en person vid respektive ministerieavdelning. Då föreligger en risk för att ledningens substanskunskap är alltför snäv och resursfattig.

Ministeriets ledningsgruppsarbete har skärpts. Detta ger bättre förutsättningar för en granskning av styrningen i hela förvaltningsområdet. Kanslichefen har ingen stab med uppgift att säkerställa faktabasen för och den korrekta beredningen av besluten. De senaste åren har utvecklings- och förvaltningsfunktionen ansvarat för den tekniska beredningen och genomförandet av resultatstyrningen. Detta arrangemang har helt klart skapat nya möjligheter för den övergripande hanteringen av förvaltningsområdet på ministeriets högsta beslutsfattande nivå.

Den nuvarande organiseringen av förvaltningsområdet medför risker för styrningen och ledningen. De utgör ändå inget hinder för att styrningen och ledningen ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt och med säkerställande av ett gott verksamhetsresultat.

De senaste åren har man arbetat fram betydande förbättringar i resultatstyrningsprocessen. Tidigare bestämdes innehållet i resultatstyrningen av förvaltningsområdets ämbetsverk och inrättningar i hög grad utifrån deras egna premisser. Ministeriets avdelningar använde mycket varierande metoder och instrument för styrningen. Det fanns också stor variation i resultatstyrningsdokumentens innehåll samt i målsättningen och utformningen av målen i praktiken. Man utgick inte från ett förvaltningsomfattande tillvägagångssätt. Utvecklings- och förvaltningsfunktionen har fått en mera framträdande roll i att leda, utveckla och samordna resultatstyrningen inom förvaltningsområdet. Ministeriets avdelningar ansvarar för sakfrågorna inom sina respektive förvaltningar i fråga om resultatstyrning och vid resultatförhandlingar.

Den viktigaste faktorn för lyckad resultatstyrning är kvaliteten på resultatmålen. Betydande utmaningar anknyter till verifiering av effekterna på samhället. Det är inte möjligt att leda och utveckla produktiviteten och lönsamheten på grund av bristerna i uppsättningen av förvaltningsövergripande mål. Utifrån revisionen saknas strukturerna med vilka de strategiska målen för förvaltningsområdet överförs till resultatavtalen med de underställda förvaltningarna.

Förvaltningsområdet saknar en samordnad strategi som grundval för ledningen, och därmed finns det ingen flerårig bas som är avgörande för resultatstyrningen. Det framkom vid intervjubesöken att man håller på att bygga upp en gemensam strategigrund för nästa regeringsperiod. Målet är att utarbeta en ny strategi för förvaltningsområdet som även målen för förvaltningsområdets budget och resultatavtalen mellan ministeriet och ämbetsverken ska bygga på.

Många personer i ledningen för ministeriets avdelningar ansåg att resultatstyrning inte är en lämplig styrmetod inom statsförvaltningen. En betydande del av allokeringen och styrningen av resurserna sker inom förvaltningsområdet enligt specifika problem, utan att anknyta till den nuvarande

resultatstyrningsprocessen. Man upplevde inte att ministeriets ledningsgrupparbete enligt gällande mönster skulle spela en betydande roll för samordningen av resurserna eller för den aktiva resultatstyrningen inom förvaltningsområdet. Inom finansministeriets förvaltningsområde verkar resultatstyrning vara främst ett instrument för planering, säkerställande och uppföljning av verksamheten.

## Lagberedning kräver ledning

Finansministeriet är den viktigaste lagförberedaren med avseende på både antalet och den ekonomiska betydelsen av regeringens propositioner. Ministeriets skatteavdelning bereder de flesta lagförslagen.

Finansministeriet saknar samordnade strukturer för ledningen av lagberedningen, i stället arbetar avdelningarna och enheterna självständigt. Ministeriets ledning följer inte systematisk upplagprojekten i des olika skeden och ministeriet saknar kvalitetsutvärdering. Vid revisionen hade man svårt att få en övergripande bild av lagberedningen på finansministeriet.

I utvärderingen av effekter kan det ses som positivt att ekonomiska effekter ofta bedömas kvantitativt. Särskilt har förändringar i skatteintäkter förts väl fram.

## Resultaten för hela förvaltningsområdet framgår inte av rapporteringen

Den 30 april 2014 gav statsrådet till riksdagen sin årsberättelse om regeringens verksamhet, skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt om regeringens åtgärder med anledning av riksdagens beslut. I årsberättelsen ger finansministeriet i sin resultatbeskrivning i tabellform en beskrivning av uppfyllelsen av de effektmål som ställts i huvudtitelmotiveringarna till statsbudgeten. Till denna del har rapporteringen en tydlig koppling till målen.

Frågor som hänför sig till finansministeriets uppgifter och verksamhet behandlas förutom i tabellform, även på ett allmänt plan i resultatredovisningen under flera olika rubriker. Här saknas den direkta kopplingen mellan rapporteringen och målen, och dessutom saknas uppgifter om utfallet, vilket gör att rapporteringen blir svår att tolka.

Rapporteringen i regeringens årsberättelse av de mål för resultatet, den funktionella effektiviteten och personalen som i statsbudgeten ställts för finansministeriets förvaltningsområde kan inte anses hålla speciellt hög kvalitet. I årsberättelsen ingår allmänna beskrivningar av verksamheten i anknytning till effektmålen, men inte någon egentlig rapportering om målen. För vissa aktörer saknas rapporteringen antingen helt eller så är kopp-

lingen mellan rapporteringen och målen långsökt. Visserligen beskriver man vilka åtgärder som vidtagits under året, men gör ingen bedömning av åtgärdernas effekter. Om en del av målen för resultatet, den funktionella effektiviteten och personalen saknas all rapportering. Utifrån rapporteringen är det svårt att utvärdera måluppnåelsen och utfallet. Även riksdagen får därigenom bristfällig information.

Rapporteringen om målen är också bristfällig i års- och verksamhetsberättelser från förvaltningsområdets aktörer. För en del av målen saknas rapportering helt. I fråga om vissa aktörer redogörs det för verksamhet som anknyter till de fastställda målen, men någon egentlig rapportering om målen finns inte i berättelserna. Kopplingen till målen har inte beskrivits på ett tydligt sätt och därmed blir det svårt att utvärdera måluppfyllelsen. De numeriska resultatmålen rapporteras för det mesta i aktörernas årsberättelser/verksamhetsberättelser, men inte de verbala målen. Bristerna i rapporteringen försvårar uppföljningen och bedömningen av verksamhetens effekter och resultat. En del av målen nämns i Netra, men utfallsrapporteringen är anmärkningsvärt liten.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Utgångspunkten för styrning av förvaltningsområdet bör vara en övergripande strategi. Ministeriets strategiska val bör utgöra grunden för substansen i förvaltningsområdets huvudtitel i budgetförslaget och vidare för målen för aktörerna inom förvaltningsområdet.
2. Förvaltningsområdets målsättning i fråga om effekter och resultat bör förtydligas. De mål som ställs för aktörerna inom förvaltningsområdet bör ha en tydlig koppling till de överordnade målen. Dessutom bör målen definieras så att det är möjligt att mäta och följa upp måluppfyllelsen. Även ansvarsfördelningen för verkställandet av målen bör vara tydlig.
3. I samband med att förvaltningsområdets strategi och övriga styrdokument förnyas vore det skäl att utvärdera och motivera vilket organisationssätt som anses vara det bästa möjliga. På så sätt kan man avhjälpa eventuella oklarheter i styrningen bland både nuvarande och framtida aktörer inom förvaltningsområdet.
4. För att möjliggöra ändamålsenlig styrning av hela förvaltningsområdet bör resultatmålen och aktörernas aktiva resultatstyrning på enhets- och teamnivå utvecklas så att de bättre bidrar till verkställandet av de överordnade målen.

5. Avdelningarna och enheterna bör vid behov samarbeta och utbyta erfarenheter om fungerande praxis vid lagberedning. Uppföljningen av de realiserade effekterna av lagändringar bör fokuseras på de mest betydande förändringarna enligt fastställda kriterier. Sökfunktionen för aktuella remisser bör förbättras på ministeriets webbplats.
6. Effektbedömningen bör – i den mån resurserna tillåter – vara en systematisk del av förvaltningsområdets styrning och ha en tydlig koppling till målsättningen. Det är inte alltid möjligt att redovisa för resultaten med enkla indikatorer.
7. Rapporteringen bör utvecklas för de i statsbudgeten ställda målen och uppfyllelsen av dem i regeringens årsberättelse och i förvaltningsområdets aktörers årsberättelser eller verksamhetsberättelser, så att både målen och utfallet tydligt framgår av berättelserna. Målen och måluppfyllelsen bör rapporteras i tillräcklig omfattning även via Netra.