

## Styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystem avses de verksamhetsätt och förfaranden av förvaltningsområdets ledning, med hjälp av vilka förvaltningsområdets ledning strävar till att åstadkomma och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde samt rapporterar om detta till de instanser vilka styr förvaltningsområdet, särskilt till riksdagen. Resultat innebär ett så gynnsamt förhållande som möjligt mellan verksamhetens kostnader och verkningar.

Huvudfrågan vid revisionen var, hur goda förutsättningar styrningssystemet på förvaltningsområdet ger för resultat av verksamheten och konstaterande av ansvaret. Huvudfrågan uppdelades vidare i fem komponenter, som behandlade planeringen, ledningen, den interna övervakningen, rapporteringen samt redovisningen. Syftet med revisionen var att alstra information framför om allt förutsättningarna för styrningssystemets funktionsduglighet, inte så mycket om verksamhetens resultat.

Som svar på huvudfrågan anser revisionsverket, att styrningssystemet på inrikesministeriets förvaltningsområde som helhet är på en god nivå. Vid sidan av denna allmänna bedömning finns det ännu rum för utvecklande. De centrala slutledningarna och rekommendationerna vid revisionen är följande:

### *Regeringsprogrammen och planeringssystemen*

På inrikesministeriets förvaltningsområde har under de senaste åren planerats och verkställts ett flertal omfattande reformer vilka baserar sig på regeringsprogrammet. Också i styrningsprocesserna har förvaltningsområdet framskridit i en riktning, där man bättre än tidigare beaktar de åtgärder vilka förutsätts i regeringsprogrammet.

För förvaltningsområdet har för åren 2012-2015 fastslagits en ny koncernstrategi som preciseras av ansvarsområdes- och ämbetsverksspecifika strategier. Vid sidan av dem styrs verksamheten

på förvaltningsområdet av tväradministrativa strategier och program, såsom programmet för den inre säkerheten samt det migrationspolitiska programmet. Sammantaget finns det ett synnerligen stort antal strategier.

Revisionsverket rekommenderar, att man särskilt när strategierna bereds gör ekonomiska analyser och att strategierna knyts fast och transparent till den ekonomiska planeringen och ekonomin. Det är också viktigt, att sambanden mellan målsättningarna och resurserna framställs avsevärt klarare än för närvarande. På förvaltningsområdet borde man också överväga, om alla de nuvarande strategierna behövs.

På inrikesministeriets förvaltningsområde är de i budgetförslaget för år 2012 nämnda samhällliga effektmålen i harmoni med de målsättningar som har uppställts för kärnuppgifterna. Däremot är de mätare som gäller dem alltjämt synnerligen anspråkslösa, och i dem betonas kvantitativa faktorer. I mätarna och uppföljningen borde man ge vikt förutom åt kvaliteten också åt förebyggande åtgärder och åt samarbetet mellan intressegrupperna. Detta trots att det kan vara svårt att uppställa sådana mätare och bedöma, vilken andel någon viss aktör har i att en viss målsättning uppnås.

I förvaltningsområdets verksamhets- och ekonomiplan för åren 2013-2016 har av den gemensamma koncernpolitiken inskrivits de samhällliga målsättningar på övre nivå, vilka har framförts i regeringsprogrammet. Verksamhets- och ekonomiplanen på inrikesministeriets förvaltningsområde innehåller emellertid målsättningar som är synnerligen varierande till sin storleksordning och åtgärder av vilka en del kan anses höra till den operativa verksamheten.

### *Polisväsendet, Gränsbevakningsväsendet och migrationen*

Enligt revisionsverkets uppfattning borde särskilt uppgiftsfördelningen mellan inrikesministeriet och Polisstyrelsen tas till kritisk granskning så, att ministeriets ansvar för det strategiska och politiska beslutsfattandet åtskiljs tillräckligt klart från Polisstyrelsens operativa styrningsansvar.

I verksamhets- och ekonomiplanerna samt resultatavtalen borde man i enlighet med väsentlighetsprincipen ta in färre målsättningar

än förut och ställa dem i viktighetsordning. Polisväsendets interna fördelning av anslagen och de för enheterna uppställda skyldigheterna borde koordineras bättre än för närvarande.

Gränsbevakningsväsendets verksamhet styrs vid sidan av lagstiftningen särdeles mycket av internationella avtal. Det internationella samarbetet har beaktats väl i de strategiska linjedragningar som berör Gränsbevakningsväsendet och i de planerade åtgärderna. Revisionsverket föreslår, att i planerna skulle beaktas också samarbetet på det nationella planet.

Både i förvaltningsområdets och Gränsbevakningsväsendets verksamhets- och ekonomiplaner samt i resultatplanerna presenteras ett stort antal målsättningar och används olika framställningssätt. Revisionsverket föreslår, att dokumentmaterialet i planeringen både reduceras och skärps. Också den inbördes viktighetsordningen och viktvärdet för målsättningarna och de åtgärder som vidtas för att uppnå dem borde ägnas större uppmärksamhet än tidigare.

De målsättningar som berör migrationen i förvaltningsområdets verksamhets- och ekonomiplan har harmonierat med de målsättningar som framförts i regeringsprogrammet och i strategierna på inrikesministeriets förvaltningsområde. Vid revisionen har inte framkommit att mellan inrikesministeriet och Migrationsverket skulle förekomma problem i fördelningen av uppgifterna eller resurserna. Däremot är det skäl att utöka samarbetet mellan migrationsavdelningen och polisavdelningen.

En resultatrik skötsel av migrationsärendena förutsätter samarbete såväl inom inrikesförvaltningen som utanför denna. Den viktigaste utomstående samarbetsinstansen är arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde, som ansvarar bl.a. för asylsökandenas placering i kommunerna. Revisionsverket anser att det är oändamålsenligt att det inte har definierats vilken myndighet som har ansvaret för att samordna den med migrationsärendena anknutna verksamheten mellan de skilda förvaltningsområdena.

### *Redovisningen och den interna övervakningen på inrikesministeriets förvaltningsområde*

I budgetförslaget är kapitel- och momentstrukturen i inrikesministeriets förvaltningsområdes huvudtitel till väsentliga delar en

konsekvent helhet och stöder uppställandet av tydliga och meningsfulla resultatmål. Också budgeteringsförfarandena följer till väsentliga delar budgetbestämmelserna och föreskriften om uppgörande av budgeten och är som regel tydliga. Det är emellertid av nöden att alltjämt utveckla budgetförslagets faktainnehåll och begripligheten och klarheten i sättet att framställa uppgifterna utgående från behovet av information för riksdagens statsfinansiella beslutsfattande. Väsentligt är att förbättra framställningen av sambandet mellan effektmål och anslag samt presentationen av de beslut som fattas i budgeten och deras målsättningar.

De resultatmål som har nämnts i budgetförslaget har fungerat adekvat också som underlag för resultatavtalen. Det finns ändå rum för förbättringar så, att de skilda resultatavtalen ges en enhetlig struktur, i dem används standardiserade begrepp och att de görs upp omedelbart efter att riksdagen har godkänt statsbudgeten.

Ansvar för den interna övervakningen definieras som ett ämbetsverkspecifikt ansvar och i sista hand också i fråga om den verksamhet som sker vid servicecentralerna endast som ett ansvar för kundämbetsverkets ledning. I en tidigare laglighetsgranskningsberättelse har revisionsverket ansett, att kraven på servicecentralernas verksamhet skulle stödjas bättre ifall riskhanteringen och den interna övervakningen av statsekonomi och den statsförvaltning som underlyder statsrådet skulle betraktas som en helhet.

Mellan de ämbetsverk som hörde till inrikesministeriets bokföringsenhet år 2011 observerades i personalresurserna för intern övervakning sådana skillnader som inte kan motiveras med ämbetsverksvisa anslag, personalstyrkan eller andra motsvarande faktorer. Vid ministeriet borde man således gå in för att utarbeta gemensamma principiella rekommendationer angående det, hur den interna kontrollens ämbetsverksvisa resurser ordnas och dimensioneras.

### *Statens bokslutsberättelse*

En allmän iakttagelse vid revisionen vad angår statens bokslutsberättelse beträffande inrikesministeriets förvaltningsområde är, att effektmålen och uttalandena i bokslutsberättelsen inte möts. Även om mätarna ger en svag beskrivning av de uppställda

målsättningarna, har i bokslutsberättelsen för år 2011 uttalats, att de olika sektorerna inom inrikesministeriets förvaltningsområde till väsentliga delar uppnådde de för dem uppställda effektmålen antingen i sin helhet eller genom delmålsättningar. Bokslutsberättelsens svaga information om hur effekterna har förverkligats beror närmast på bristfälligheter i mätarna på verksamhets- och uppgiftsområdena.