

Styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Styrningssystemet innebär förvaltningsområdets lednings verksamhetsätt och de förfaranden, med hjälp av vilka förvaltningsområdets ledning går in för att åstadkomma och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde samt att rapportera om det till de instanser som styr förvaltningsområdet, särskilt 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 en resultatrik verksamhet och konstaterande av ansvaret. Huvudfrågan uppdelades vidare på fem komponenter, som behandlade planering, ledning, intern övervakning, rapportering samt redovisning och utvärderingssystem. Syftet med revisionen var att alstra information framför allt om förutsättningarna för styrningssystemets funktionsduglighet, inte så mycket om verksamhetens resultat.

Revisionsverket anser, att styrningssystemet på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde som helhet ger tämligen goda förutsättningar för en resultatrik verksamhet och konstaterande av ansvaret på förvaltningsområdet. De centrala iakttagelserna och utvecklingsförslagen vid revisionen var följande:

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde har på senare år genomgått stora strukturella förnyelser, vartill utmaningarna för styrningen på förvaltningsområdet ökas av ett omfattande verksamhetsfält, delvis också motstridiga målsättningar samt av det, att på förvaltningsområdet förekommer ett stort antal organisationer av varierande slag och storlek.

Arbets- och näringsministeriet har aktivt gått in för att utveckla styrningen på sitt förvaltningsområde och har bl.a. på förvaltningsområdet infört en koncernstyrningsmodell, som ger styrningen en enhetlig referensram. Ministeriet har också aktivt utvecklat både

sina egna och förvaltningsområdets organisationsstrukturer. Ministeriet har också överfört en del av sina operativa uppgifter till den underställda förvaltningen.

Förvaltningsområdet har en koncernstrategi och dessutom 50-60 olika strategier. Ministeriet borde också klarare än för närvarande skilja åt från varandra de egentliga strategiska besluten och den normala planeringen av verksamheten. Kärnan i koncernstrategin är omfattande linjedragningar angående målsättningarna. Deras ekonomiska verkningar tangeras endast litet i strategidokumentet. Arbets- och näringsministeriet borde därför utveckla varseblivandet och analysen av ekonomiska risker.

Arbets- och näringsministeriet planerar sin verksamhet över en flera års period, för ramplaneringen innehåller ministeriets uppfattning om anslagsutvecklingen på förvaltningsområdet under de kommande fyra åren. Revisionsverket anser, att ministeriet bör utveckla planeringen av sin verksamhet så, att också den svarar mot de krav som ställs på en planering över flera år.

På basis av revisionen ger statens budgetförslag beslutsfattarna svaga förutsättningar att bedöma, vilka resultat och samhällliga verkningar som eftersträvas med verksamheten och medel användningen på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde. Anledningen till detta är i synnerhet, att i ministeriets huvudtitel presenteras flera tiotal mycket allmänt hållna effektmål och i dem saknas dessutom som regel indikatorer och målsatta nivåer som beskriver målsättningen. Dessa brister gäller också för innovationsverksamheten, där de beviljade anslagen har ökat avsevärt under de senaste åren. När satsningarna växer accentueras behovet av att bedöma verkningarna av statsbidrag och annat stöd samt av olika politiska åtgärder. Också innovationspolitikens målsättningar borde uppställas tydligare än för närvarande och så, att graden för hur målsättningarna har uppnåtts kan utvärderas tillförlitligt.

Bristerna i måluppställandet på förvaltningsområdet har avspeglats sig på statens bokslutsberättelse, där resultatbeskrivningen har varit framför allt en redogörelse för olika åtgärder och projekt, medan däremot beskrivningen av verkningarna har varit knapphändig.

Den mest centrala utmaningen för planeringen, styrningen och rapporteringen på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde anknyter sålunda till definieringen av målsättningarna. Revisionsverket anser, att arbets- och näringsministeriet bör utveckla

sådana målsättningar och indikatorer, med vilka för medelanvändningen på förvaltningsområdet kan uppställas tillräckligt tillförlitliga målsättningar som beskriver verksamheten och dess verkningar, och med användning av vilka man också kan följa med hur målsättningarna uppnås och rapportera om detta.

Ministeriet har inte till sitt förfogande en strategisk uppfattning om det, hur de olika uppgifterna på förvaltningsområdet borde tilldelas resurser. I resurstilldelningen förekommer sålunda oändamålsenligheter och även klara långfristiga problem, som man inte har förmått lösa med hjälp av ramplaneringen, resultatstyrningen eller produktivhetsprogrammet. Ett av problemen är den stora personalomsättning som i åratal har förekommit vid Konkurrensverket, och som delvis har hänfört sig till verkets kärnuppgifter. Revisionsverket anser, att arbets- och näringsministeriet snarast bör sörja för en adekvat resurstilldelning till Konkurrensverket och även i övrigt för en ändamålsenlig tilldelning av resurser för uppgifterna på sitt förvaltningsområde.

Styrningen av närings-, trafik- och miljöcentralerna har splittrats på sex ministerier och tre centrala ämbetsverk. Revisionsverket anser det vara synnerligen motiverat att förvaltningen strävar till att förenkla och lätta upp styrningen genom att minska på antalet enskilda resultatavtal.

Revisionsverket har under flera år gett anmärkningar åt arbets- och näringsministeriet angående dess outvecklade resultatredovisning. Utnyttjandet av redovisningsväsendet i styrningen av ministeriet och förvaltningsområdet är ringa. Revisionsverket anser, att arbets- och näringsministeriet bör sörja för att dess resultatredovisning uppfyller kraven i lagen om statsbudgeten och att det dessutom bör effektivisera ledningens resultat genom att satsa på att effektivisera ledningens redovisning.

Fonderna på arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde är som helhet av synnerligen stor ekonomisk betydelse, och deras verksamhet är förenad med avsevärda ekonomiska risker, i vilkas identifiering, bedömning och presenterande förekommer brister. Arbets- och näringsministeriet bör därför ägna uppmärksamhet åt hanteringen och presenteringen av riskerna när det styr fonderna. Fondernas organisering och förvaltning borde utvecklas enligt enhetliga principer.

Förvaltningsområdet har tillräckliga förutsättningar att alstra forsknings- och utvärderingsdata till stöd för beslutsfattandet. Vid revisionen iaktogs emellertid problem, som anknöt närmast till projektens omfattning i ministeriets enheters och avdelningars forsknings- och utvärderingsverksamhet och till utvärderingarnas täckningsgrad. Ministeriet borde därför regelbundet utvärdera de olika politiksektorerna samt sammanföra forsknings- och utvärderingsverksamheten till större projekthelheter än för närvarande.

Med en utvärdering av regleringens aktualitet kan man säkerställa, att förvaltningsområdet har tillräcklig kunskap om problempunkterna i dess regleringsmiljö. Ministeriet bör klargöra utgångspunkterna för denna utvärdering samt förnya utvärderingspraxis i riktning mot en bred och tidig medverkan så, att utvärderingen alstrar information också ur olika nya infallsvinklar. Ministeriet borde också mer systematiskt än för närvarande identifiera de med tanke på dess målsättningar väsentliga samhällsliga processerna och de grupper av aktörer som hör till dem.

I dimensioneringen av resurserna bör beaktas att resurserna täcker de olika uppgiftsområdena i författningsledningen. Annars föreligger risken, att en del av de viktiga uppgiftsområdena i författningsledningen blir utförda på grund av resursbrist. Sådana uppgiftsområden är att bedöma hur ajour regleringen är, granska alternativa regleringssätt samt följa upp författningsprojektets verkställande och effekter. Ministeriets ledning borde också definiera de områden för regleringen, på vilka det är särskilt viktigt att följa upp verkställandet av reformer och deras verkningar.

Revisionsverket rekommenderar att man överväger att effektivisera den centraliserade uppföljningen och övervakningen så, att riksdagen i tillräcklig omfattning och i rätt tid får information om både nationella och EU-författningsförslag.

Revisionsverket anser det också vara viktigt att förfarandena i hanteringen av författningsprojekt förbättras. Vid ministeriet har man också gjort en resurskartering av författningsberedningen, utarbetat en utvecklingsplan för författningsberedningen och utarbetat nya processinstruktioner. Utöver detta bör man analysera de olika delskedena av författningsberedningsprocessen och utvärdera de olika delskedenas betydelse med tanke på processens funktionsduglighet och slutresultat. I syfte att förverkliga transparens i beredningen och principerna för god förvaltning bör öppenheten i ett ti-

digst hörande och verifierbarheten i hörandet förbättras. Dessutom bör på ettvarit regleringsområde klargöras de kriterier, på basis av vilka den grupp som deltar i olika skeden av beredningen avgränsas.