

Produktivhetsprogrammets verkställande och verkningar på justitieministeriets förvaltningsområde

I statens produktivhetsprogram för åren 2007-2011 uppställdes för justitieministeriets förvaltningsområde målsättningen att minska antalet årsverken med 685 fram till slutet av år 2011. Reduceringsmålet motsvarade ca sju procent av årsverkerna på förvaltningsområdet år 2005. Anslagsutvecklingen på justitieministeriets förvaltningsområde sänktes under ramperioden 2007-2011 successivt med ca 11 miljoner euro eller ca 1,6 procent räknat på utgifterna i bokslutet för år 2005. Som övre gräns för årsverkerna uppställdes på grund av en del uppgiftsomläggningar på förvaltningsområdet 9 438 i slutet av år 2011. I det s.k. nya produktivhetsprogrammet som ingick i regeringens rambeslut 13.3.2008 uppställdes för förvaltningsområdet dessutom för åren 2012-2015 målsättningen att minska årsverkerna med 103.

Vid revisionen klarlades hur det produktivhetsprogram för staten som regeringen godkände för åren 2007-2011 har verkställts på justitieministeriets förvaltningsområde. I syfte att verkställa statens produktivhetsprogram godkändes vid justitieministeriet 14.10.2005 ett produktivhetsprogram för förvaltningsområdet. Huvudfrågan vid revisionen var, om verkställandet av produktivhetsprogrammet på justitieministeriets förvaltningsområde har varit ändamålsenligt. För detta klarlades för det första, på vilket sätt verkställandet har skett, och för det andra om de för programmets verkställande valda åtgärderna skapar förutsättningar att uppnå de produktivhetsmål som regeringen har uppställt i produktivhetsprogrammet. Dessutom söktes svar på frågan, hurdana verkningar verkställandet av produktivhetsprogrammet har haft på skötseln av de grundläggande uppgifterna på förvaltningsområdet.

Att projektperioden inom produktivhetsprogrammet var på hälft när revisionen avslutades har påverkat sättet för revisionens utförande och det tillgängliga revisionsmaterialet, och avspeglar sig också på revisionsverkets ställningstaganden.

Av årsverkes- och anslagsreduceringarna enligt produktivitetsprogrammet riktades största delen till produktivitetsprogramperiodens slut. Minskningarna är således som störst åren 2010 och 2011. Justitieministeriet har motiverat detta för det första med att alla de projekt som möjliggör produktivitetsinbesparingar förutsätter ändringar i lagstiftningen. För det andra strävar man med projekten till att datateknik och informationssystem ska kunna utnyttjas bättre än förut. Att förverkliga dem tar tid, och projektens tidtabeller drabbas lätt av förseningar. Som en tredje motivering har justitieministeriet framfört, att uppkomsten av produktivitetsnytta tar tid också efter det att lagstiftningen har trätt i kraft och projekten har slutförts.

Produktivitetsprogrammet på justitieministeriets förvaltningsområde består av sju åtgärdshelheter och totalt 25 produktivitetsprojekt som ingår i dem. I slutet av år 2010 hade fem av dessa projekt verkställts, åtta befann sig i verkställighetsskedet, fem hade delvis verkställts och sju var ännu i planeringsskedet.

På basis av revisionsmaterialet kan antas, att verkställandet av produktivitetsprogrammet framskrider i huvudsak planenligt på alla ministeriets ansvarsområden. Justitieministeriet har systematiskt följt med hur produktivitetsprojekten och åtgärderna har framskridit samt uppdaterat produktivitetsprogrammet så att det svarar mot hur projekthelheterna och projekten har avancerat.

Produktivitetsprogrammets verkställande har befrämjats av att det har fogats till verksamhets- och ekonomiplaneringen samt till ram- och budgetberedningen. Programmet och särskilt dess målsättningar för årsverkesreduceringen har knutits till den årliga resultatförhandlingsprocessen. På förvaltningsområdets högre nivå har förfarandet stött att målsättningen för årsverkesreduceringen uppnås. Emedan tyngdpunkten i programmets verkställande ligger vid dess sista år, accentueras emellertid de enskilda ämbetsverkens roll i att minska på årsverkena. Den till ministeriet centraliserade beredningen har inte till denna del lyckats med att främja åtgärder som förbättrar produktiviteten på ämbetsverkens och inrättningarnas nivå, exempelvis genom att förnya arbetets organisering och arbetsmetoderna, och som minskar på årsverkena. Revisionsverket betraktar detta som problematiskt för att målsättningen att minska årsverkena ska uppnås, och särskilt med tanke på att de produktivitetsprojekt som syftar till bättre produktivitet på förvaltningsområdet och produktivitetsnyttan ska realiseras.

De centrala ämbetsverken på förvaltningsområdet har inte haft någon särskild roll när produktivetsprogrammet har beretts och gjorts upp. Förfarandet har enligt revisionsverkets förmenande inte varit utan problem i förhållande till verkställandet av årsverkesreduceringarna på förvaltningsområdet.

Enligt revisionsmaterialet har årsverkesminskningarna hittills åstadkommit genom naturlig omsättning, huvudsakligen när personal avgår med pension, men nedskärningar har också gjorts när omsättningen har gett möjligheter till detta. Nedskärningarna har sålunda gjorts under iakttagande av principerna för statens personalpolitik samt förvaltningsområdets egen personalstrategi och de egna personalplanerna. Uppsägningar har hittills skett endast i samverkan med ifrågavarande personer, även om situationen kan förändras under år 2011.

Årsverkesreduceringarna på förvaltningsområdet har utformats så som man överenskommit om årsverkesramarna i resultatförhandlingsprocessen, utan att deras samband med produktivetsprojekten hade definierats eller ens kunnat definieras. På grund av den tidtabell som produktivetsprogrammet uppställer för årsverkesminskningarna har de i praktiken gjorts oberoende av om produktivetsnyttan har realiserats.

Enligt revisionsverkets uppfattning baserar sig justitieministeriets produktivetsprojekt och åtgärder på ett långsiktigt utvecklande, som delvis har påbörjats eller planerats redan före produktivetsprogrammet. I produktivetsprogrammet på förvaltningsområdet har tagits in projekt, med vilka skapas förutsättningar för att alstra en sådan genuin produktivetspotential som möjliggör att uppgifterna blir skötta med en mindre personal än den nuvarande. Den produktivetsnytta som man uppskattat att de förverkligade projekten ska ge har - åtminstone inte ännu - realiserats fullt ut, och har således inte kunnat vara grunden för årsverkesreduceringarna.

Enligt revisionsverkets uppfattning har de av produktivetsprogrammet förutsatta årsverkesminskningarna på grund av den tidtabell som programmet uppställt för minskningarna verkställts huvudsakligen utan att de hade haft, eller ens hittills hade kunnat ha, något samband med de redan verkställda produktivetsprojekten. Av denna anledning har man enligt revisionsverkets förmenande åtminstone inte helt kunnat undvika att årsverken har minskats i viss mån slumpmässigt. Detta har berott framför allt på produktivi-

tetsprogrammet och dess mekanism. Trots att man med produktivitetprogrammet syftade till planmässighet i årsverkesreduceringarna, har programmet i praktiken erbjudit endast begränsade förutsättningar att minska planmässigt på personalen.

Revisionsverket anser det vara problematiskt att på grund av den tidtabell som i regeringens produktivitetprogram har uppställts för årsverkesminskningarna, har man varit tvungen att genomföra dem före produktivitetsprojektens och åtgärdernas produktivitetsnytta realiseras. Särskilt problematiskt är detta på justitieministeriets förvaltningsområde, där projekten enligt målsättningen skapar en genuin produktivitetpotential, men där åstadkommandet av förutsättningarna för deras verkställande är en lång process på grund av behovet av att ändra lagstiftningen, och det ofta lång-variga övergångsskede som behövs för att den nya lagstiftningen ska träda i kraft och lanseras. Detta alstrar i produktivitetprogrammet en sådan oförutsebarhet och slumpmässighet, som avsikten var att undvika med programmet. Å andra sidan bör konstateras, att utan tidtabeller hade programmet verkställande inte framskridit på önskat sätt.

I ibruktagandet av för produktivitetprogrammet och produktivitetsprojekten behövliga handläggnings- och andra informationssystem har förekommit förseningar och svagheter i planeringen. På justitieministeriets förvaltningsområde är de resurser som finns för detta begränsade, och även de berörs av produktivitetprogrammets krav på årsverkesminskningar. Oberoende av det utvecklings- och reformarbete som har påbörjats i syfte att förbättra informationsförvaltningen, betraktar revisionsverket resurserna och verksamhetsförutsättningarna för justitieministeriets informationsförvaltning som en utmaning också av den anledningen, att verksamheten vid Statens IT-servicecentral inte ännu har nått den omfattning som har avsetts för den.

Syftet med den omfördelningsmarginal som i produktivitetprogrammet har lämnats för att användas av förvaltningsområdena har enligt rambesluten varit att stöda investeringar i projekt som höjer produktiviteten samt belöning av personalen och utvecklande av personalstrukturen. Revisionsverket anser att med omfördelningsmarginalen inte på justitieministeriets förvaltningsområde har uppnåtts de målsättningar som uppställdes för den i regeringens rambeslut.

Vid revisionen har inte noterats sådana förändringar i antalet behandlade ärenden, verksamhetens produktivitet eller behandlingstiderna, som kunde innebära förändringar i tjänsternas tillgänglighet och kvalitet. De årliga variationerna i dessa nyckeltal överensstämmer enligt intervjuer och statistik med normala årliga fluktuationer, eller de förklaras av någon faktor som är oberoende av produktivetsprogrammet.

För att beskriva produktivetsprogrammets verkningar och orsakssammanhang har på förvaltningsområdet inte utvecklats särskilda mätare och de nyckeltal som existerar är inte särdeles lämpliga för att mäta verkningarna av en faktor av produktivetsprogrammets slag, emedan de har utvecklats för andra användningsändamål. Att definiera kvaliteten och mäta förändringar som sker i den är förenat med ett flertal svårigheter som har konstaterats också i resultatstyrningen.

Vid revisionen har framkommit, att i synnerhet projekten för förnyelse av organisationen och strukturerna har haft gynnsamma verkningar på skötseln av ansvarsområdenas grundläggande uppgifter. Revisionsverket framhåller ändå, att förutsättningar för att ens i någon mån tillförlitligt utvärdera orsaks- och följsambanden mellan produktivetsprojekten och årsverkesminskningarna samt tillgången på och kvaliteten för de grundläggande uppgifterna föreligger först i det skede, när de övergångsskedet som väsentligt anknyter till förändringarna kan anses vara överståndna, och de förändringar som eftersträvas med produktivetsprojekten har befästs så, att det har varit möjligt att en produktivetspotential uppkommer och dess verkningar yppar sig. Detta kan inte ännu utvärderas under det första produktivetsprogrammets tid.

För att klargöra det, hurdana verkningar produktivetsprogrammet har haft på skötseln av förvaltningsområdets grundläggande uppgifter, valdes som särskilt granskningsobjekt Brottspåföljdsmyndighetens ansvarsområde, emedan det vid revisionen inte var möjligt att ta hela förvaltningsområdet till närmare granskning än på ett allmänt plan.

I justitieministeriets produktivetsprogram har de största årsverkesminskningarna riktats till Brottspåföljdsmyndighetens ansvarsområde. I slutet av år 2009 hade av målsättningen att skära ner 323 årsverken verkställts 154 och i slutet av år 2010 var siffran 243. Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen har Brottspåföljds-

myndigheten trots detta förmått sköta sin grundläggande uppgift dvs. verkställa utdömda fängelsestraff och samhällspåföljder. Förvaringssäkerheten vid de slutna anstalterna har inte heller försvagats. Utan den nedgång i antalet fångar som ägt rum på 2000-talet hade situationen också enligt revisionsverkets uppfattning sannolikt varit en annan.

Enligt revisionsmaterialet har produktivhetsprogrammet emellertid inverkat på verkställighetsuppgiftens innehåll. Det i fängelselagen angivna målet för verkställighet av fängelse är att minska risken för nya brott och förbättra den för brott dömdas möjligheter att klara sig under fängelsetiden och efter frigivningen avhålla sig från nya brott. De verkställda årsverkesminskningarna och nedskärningarna av anslagen har lett till att resurserna inte har räckt till för att igångsätta och upprätthålla handlingsprogram med effekter på återfallsbrottsligheten. Av samma anledning har man varit tvungen att avstå från det innehållsrika utvecklandet av straffverkställigheten. Enligt revisionsverkets uppfattning är det uppenbart, att Brottsförbyggingsmyndighetens förutsättningar att uppnå de effektmål som i lagstiftningen och i övrigt har uppställts för verkställighetsuppgiften har försvagats.

Processen för beredning och verkställande av produktivhetsprogrammet har lyft fram produktivhetsfrågorna starkare än tidigare på hela justitieministeriets förvaltningsområde och har försnabbat utvecklingsprojekten. Produktiviteten och dess utveckling har mer än tidigare framstått som en omständighet som genomsyrar verksamheten och dess utvecklande. Revisionsverket anser denna utveckling vara synnerligen positiv och anser att den skapar förutsättningar också för att betydelsen av produktivhetsmålen upplevs som viktigare på förvaltningsområdet och att arbetet med att utveckla mätare som beskriver dem aktiveras.