

Styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde. Med styrningssystem avses förvaltningsområdets lednings verksamhetsätt och de system, med hjälp av vilka ledningen går in för att åstadkomma och säkerställa resultat på sitt förvaltningsområde. I styrningssystemet på förvaltningsområdet ingår också att förmedla information till de instanser som styr förvaltningsområdet, särskilt riksdagen.

Anslagen på miljöministeriets förvaltningsområde var i statsbudgeten för år 2009 ca 340 miljoner euro.

Revisionen utfördes i enlighet med revisionsverkets instruktion om revision av modeller för styrningssystem. Huvudfrågan vid revisionen var, hur goda förutsättningar styrningssystemet på förvaltningsområdet ger för resultat av verksamheten och konstaterande av ansvar.

Som helhet bedömt ger styrningssystemet på miljöministeriets förvaltningsområde jämförelsevis goda förutsättningar för resultat av verksamheten och konstaterande av ansvar.

Styrningssystemet har många starka sidor. Miljöministeriet har en ändamålsenlig strategi, som uppdateras regelbundet. Verksamhets- och ekonomiplaneringen på förvaltningsområdet baserar sig på regeringsprogrammet och ministeriets strategi. Ministeriet har gett innehållsmässigt täckande instruktioner om verksamhets- och ekonomiplaneringen. Användningen av anslagen på miljöministeriets förvaltningsområde är på huvudtitels nivå mycket nära statsbudgeten och man har hållit sig inom ramarna för statsfinanserna. Miljöministeriets personalplanering är lyckad och förvaltningsområdet är inne på ett spår som förverkligar statens produktivitetsprogram.

Organiseringen av och förfaringssätten i ledningen av miljöministeriet är ändamålsenliga och systemet för uppföljning av anslagen har utvecklats. Tillfredsställelsen med ledarskapet har ökat och den översteg år 2010 medeltalet för samtliga ministerier. Ett problem i ledarskapet är emellertid den allmänna organiseringen av arbetet.

Miljöministeriet har utvecklat organiseringen av och instruktionerna angående författningsberedningen. Ledningen av internationella ärenden har också organiserats på ett ändamålsenligt sätt: ministeriet har gjort upp en EU-strategi, som fungerar inte bara som strategi utan också som konkret verksamhetsplan.

Resultatstyrningen på förvaltningsområdet har ordnats så, att mellan ministeriet och de underställda ämbetsverken råder en tillräcklig växelverkan och möjlighet att ge respons. Den instruktion som getts om resultatavtalen är mångsidig. Styrningen av miljöministeriets överföringsanslag är synnerligen fungerande.

Stödfunktionerna på miljöministeriets förvaltningsområde har ordnats ändamålsenligt. Styrningen av anskaffningsutgifter har ordnats adekvat. För informationsförvaltningen har gjorts upp en strategi, som förverkligas med ett årligen uppdaterat anskaffnings- och åtgärdsprogram. Dessutom följer informationsförvaltningen med informationsförvaltningens kostnader och utvärderar informationsförvaltningens projekt. I fråga om kvalitetsförvaltningen har miljöministeriet en god lägesuppfattning av ministeriets och de underställda ämbetsverkens lokalteter och förändringarna av dem. Också ministeriets forskningsverksamhet har ordnats ändamålsenligt och är adekvat vad förfaringsätten beträffar.

Trots att miljöministeriet inte har ett särskilt utformat kvalitetsystem eller en kvalitetshandbok, har man på förvaltningsområdet betraktat kvalitetsledning och kvalitetshantering som en ändamålsenlig utvecklingsverksamhet. Ministeriet har bl.a. tillsatt en styrningsgrupp för utvecklande av det kvalitetsarbete som utförs på hela förvaltningsområdet. Också miljöledningen är adekvat: ministeriet har byggt upp ett miljösystem, som har som målsättning att beviljas ISO 14001 certifikat.

Vid miljöministeriet, Finlands miljöcentral samt Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet har redovisningen ordnats på ett ändamålsenligt sätt. Vid revisionen av den interna övervakningen och interna revisionen på förvaltningsområdet har inte förekommit särskilt att anmärka. Miljöministeriet har täckande gjort utvärderande undersökningar.

På basis av revisionen kan man också konstatera behov av att utveckla styrningssystemet. Strukturen för budgetförslaget på miljöministeriets förvaltningsområde borde utvecklas så, att anslagen för naturmiljöavdelningen och miljöskyddsavdelningen skulle skiljas åt

i budgetförslaget. Också av den internationella verksamheten borde man lättare få en helhetsbild: vilka är målsättningarna, arbetstiden på resultatområdet och omkostnaderna i eurobelopp. Det vore skäl att inkludera omkostnaderna vid Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet i kapitlet Miljöförvaltningens omkostnader,

I fråga om reservationsanslagen visade sig drag av överbudgetering. Miljöministeriet borde tillse, att utvecklingen av överförda anslag vore sjunkande. Utvecklingen borde också analyseras klart så, att av analysen framgår volymen och grunderna för bundet och obundet reservationsanslag. På grund av ökningen av reservationsanslagens överförda poster borde man också överväga en förändring av budgeteringen av anslagen så, att på ifrågavarande moment skulle tas in en bevilningsfullmakt och i budgeten skulle finnas ett reservationsanslag för de betalningar som uppkommer av att bevilningsfullmakten används.

För de samhällspolitiska målsättningarna i budgetens huvudtitel borde presenteras målsatta nivåer och indikatorer. I de kapitel som gäller miljöförvaltningens omkostnader samt miljö- och naturskyddet borde presenteras mera effektmål och indikatorer. Också mätarna på resultatet borde utvecklas. I budgetförslaget kunde en del reservationsanslagsmoment sammanslås till ett eget kapitel.

Miljöministeriet borde utveckla måluppställandet, definieringen av och indikatorerna på den målsatta nivån samt resultatavtalen och rapporteringen så, att förvaltningsområdets resultat kan konstateras bättre än förr också i statens bokslutsberättelse. Ministeriets internationella verksamhet borde synas bättre än för närvarande i bokslutsberättelsen. Miljöministeriet har synnerligen täckande gjort utvärderande undersökningar. Dessa undersökningar och de centrala resultaten av dem borde presenteras i statens bokslutsberättelse.

Ledningen av åtgärdsprogrammet för skydd av Östersjön är inte lyckad. I den systematiska planeringen av programmet har förekommit brister och någon ordentlig programplan har inte utarbetats. Ett effektivt skydd av Östersjön som vittomfattande verksamhet lyckas på lång sikt endast om det har integrerats i den vardagliga verksamheten hos envar aktör. För en lyckad programledning av programmet för skydd av Östersjön har inte skapats tillräckliga förutsättningar. Allt som allt borde i statsförvaltningen för ledningen av viktiga tväradministrativa program reserveras tillräckliga resurser, definieras en ledning med beslutsmakt och ansvarsförhållande-

na för programmet samt ökas beredskapen till en behärskad programledning.

Fonderna utanför statens budgetekonomi innebär ett undantag från budgetens fullständighetsprincip och de inskränker sålunda riksdagens budgetmakt. Organiseringen och förvaltningen av fonderna på miljöministeriets förvaltningsområde (Statens bostadsfond och Oljeskyddsfonden) borde utvecklas enligt enhetliga principer. För fonderna borde också uppställas klara, mätbara resultatmål. Miljöministeriet borde utreda, om skötseln av bestående statliga uppgifter genom en fond utanför statsbudgeten är nödvändig på det sätt som avses i 87 § i grundlagen. Om sådana motiveringar saknas, borde fonden anslutas som en del av statens budgetekonomi.

Miljöministeriet borde utvärdera verkningarna av dess forskningsverksamhet på det samhällsliga beslutsfattandet. För de konjunkturbetingade energianslagen (ifall de kommer att fortsätta) borde upprättas en strategi eller ett klart prioriteringsprogram och för beslutsfattandet om projekt borde utvecklas en metod för utvärdering av förmånligheten. Ministeriet borde också utvärdera överföringsutgifternas verkningar.