



Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har beslutat att bereda finansutskottet tillfälle att yttra sig över Riksdagens revisorers förslag 1997/98:RR7 angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet jämte motion 1997/98:K12.

Riksdagens revisorer har granskat hur regeringen och Regeringskansliet arbetar med att analysera och använda resultat för att styra förvaltningen. Granskningen har skett på revisorernas eget initiativ. Som underlag för de generellt inriktade förslag till riksdagsbeslut som revisorerna framför har fallstudier genomförts för fyra statliga myndigheter inom fyra olika departements ansvarsområden.

Revisorernas förslag till beslut

Riksdagens revisorer föreslår

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om att regeringen senast den 1 augusti varje år för riksdagen redovisar resultatet av förvaltningens verksamhet det senaste budgetåret,
2. att riksdagen som sin mening ger talmanskonferensen till känna vad revisorerna anfört om granskning av Regeringskansliet,
3. att riksdagen som sin mening ger talmanskonferensen till känna vad revisorerna anfört om granskning av regeringens resultatanalys,
4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om att även Regeringskansliet skall lämna resultatredovisning enligt förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.,
5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om att regeringen för riksdagen redovisar erfarenheterna av myndighetsstyrelsernas roll,
6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anfört om att regeringen ger någon av stabsmyndigheterna i uppdrag att kartlägga vilka olika slags incitament, ekonomiska och andra, som förekommer i relationen mellan myndigheter och departement,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna anför om att regeringen överväger att ge arbetet med resultatstyrning en organisatorisk hemvist inom Regeringskansliet.

Motionsyrkanden

I motion 1997/98:K12 av Barbro Westerholm (fp) hemställs

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utredning av myndigheternas delårsredovisningar,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utvärdering av systemet med resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet.

Revisorernas överväganden

Revisorernas granskning tar sin utgångspunkt i den omläggning av styrningen av den statliga verksamheten som genomförts under senare år. Resultatstyrning innebär att riksdag och regering skall bestämma mål och inriktning av verksamheten och formulera resultatkrav. Samtidigt har de statliga myndigheterna getts en större frihet att välja medel för att nå målen. Bland motiven bakom förändringarna märks bl.a. möjligheterna att decentralisera ansvar och befogenheter samt skapa utrymme för analys av verksamhetens utfall. Myndigheternas återrapportering av resultatinformation förutsätts vara grundläggande för att tillförsäkra riksdagen och regeringen ett bättre och mer relevant beslutsunderlag. På detta sätt skall riksdagen och regeringen också ges ökade möjligheter att kontrollera att de uppställda målen uppfylls. Revisorerna konstaterar att det förändrade styrsystemet hittills främst har påverkat samspelet mellan regeringen och myndigheterna men i hög grad också har betydelse för riksdagens arbete.

Enligt revisorerna har en maktförskjutning från politisk nivå till förvaltningsnivå skett sedan resultatstyrningen introducerades i slutet av 1980-talet. För att intentionerna bakom styrformen, dvs. ett ökat politiskt inflytande över förvaltningen och en effektivare förvaltning, skall realiseras måste informationen om förvaltningens resultat bli en integrerad del av budgetbehandlingen. Såväl riksdagen som regeringen måste ges ökade möjligheter att ställa krav på resultatinformation. Det förutsätter i sin tur att ansvariga politiker och tjänstemän vet vilken resultatinformation som är särskilt angelägen. Det är därför önskvärt med en tydligare efterfrågan från riksdagen på resultat, vilket i sin tur innebär att riksdagen måste precisera vilka frågor man vill ha svar på.

Revisorerna understryker att styrformen bygger på att av regeringen redovisade resultat skall ligga till grund för riksdagens beslut om omfattningen och inriktningen av den statliga verksamheten. Av granskningarna framgår emellertid enligt revisorerna att budgetprocessen i riksdagen är för komprimerad i tiden för att möjliggöra en sådan tydlig koppling. Hittillsvarande erfarenheter visar på svårigheter för riksdagen att i ett sammanhang ta ställning till regeringens redovisning av resultat och förslag till resursfördelning.

Revisorerna pekar på att det finns en nära koppling mellan å ena sidan riksdagens beslut om mål och inriktning av olika verksamheter och å den andra en ändamålsenlig återrapportering till riksdagen av resultatinformation. Det är därför viktigt att styrning och uppföljning sker i samma termer. Om riksdagen ställer krav på regeringen att redovisa resultat på t.ex. verksamhetsområdesnivå bör även riksdagens beredning av regeringens resultatredovisning ske på samma nivå.

En viktig uppgift för resultatinformationen är att klargöra i hur hög grad de av riksdagen beslutade målen har uppfyllts. För att en diskussion om måluppfyllelse skall bli meningsfull måste definierade mål för t.ex. ett verksamhetsområde göras mätbara. Det kan enligt revisorerna innebära att uppföljningsbara indikatorer – resultatmått eller nyckeltal – utvecklas för respektive mål. I den mån målen är mångfasetterade får flera indikatorer utvecklas för ett givet mål för att på så sätt belysa målens olika dimensioner. Revisorerna konstaterar vidare att riksdagens möjligheter till uppföljning och utvärdering är beroende av hur målen är formulerade. Resultatjämförelser kan t.ex. försvåras om målen inte formuleras på ungefär samma sätt flera år i rad.

Revisorerna understryker att regeringens redovisning till riksdagen av hur insatta resurser inom statsförvaltningen omvandlas till effekter måste bli tydligare. En samlad bedömning av måluppfyllelse per t.ex. verksamhetsområde kan ge riksdagens ledamöter möjligheter att relatera verksamhetsområdets resultat till de politiskt uppsatta målen för sektorn. Enligt revisorerna bör regeringens resultatredovisning också omfatta en beskrivning av det aktuella årets resultat. Därutöver bör den innehålla en historisk resultatbeskrivning. För att riksdagen skall kunna följa förvaltningens resultatutveckling över tiden måste resultatredovisningen omfatta utfallet för flera budgetår. En resultatredovisning som endast avser ett budgetår begränsar riksdagens möjligheter till uppföljning och utvärdering. Revisorerna bedömer det också som intressant att regeringen redovisar utgiftsutvecklingen i fasta priser. Därmed blir det möjligt för riksdagen att på ett enkelt sätt bedöma anslagens reala utveckling.

Revisorernas förslag

Mot bakgrund av bl.a. här berörda allmänna utgångspunkter och överväganden presenterar revisorerna ett antal förslag som syftar till att underlätta riksdagens arbete med resultatstyrning liksom till att förbättra samspelet mellan regeringen och de statliga myndigheterna inom samma område.

Revisorerna föreslår att regeringen senast den 1 augusti varje år för riksdagen skall redovisa ett samlat resultat av förvaltningens verksamhet det senaste budgetåret (yrkande 1). Utgångspunkten är att regeringens resultatredovisning och riksdagens beslut om anslagen skall kunna behandlas i ett sammanhang. En förutsättning för att riksdagens utskott skall ha tid att bereda regeringens resultatredovisning är enligt revisorerna att den sker före budgetberedningen. Varje utskott bör enligt förslaget för riksdagens räkning bereda de delar av regeringens resultatredovisning som faller inom utskottets ansvarsområde. Dessutom bör enligt revisorerna en sådan modell övervägas

av talmanskonferensen att Riksdagens revisorer granskar och yttrar sig över regeringens resultatredovisning till riksdagen (yrkande 3).

För att stärka riksdagens roll på revisionsområdet förordar revisorerna därutöver att i Sverige bör införas den typ av granskning av Regeringskansliet som görs av Statsrevisorerna i Finland (yrkande 2). En sådan granskning, t.ex. i form av en årlig redogörelse av Riksdagens revisorer till riksdagen, kan enligt revisorerna ligga till grund för utskottens arbete med uppföljningar och utvärderingar. Revisorerna anser att talmanskonferensen bör ges i uppdrag att överväga en sådan ordning.

För att arbetet med att resultatstyra förvaltningen skall framstå som trovärdigt är det enligt revisorerna angeläget att Regeringskansliet ökar ambitionen att redovisa resultatet av sin egen verksamhet. Revisorerna föreslår därför att riksdagen begär att även Regeringskansliet skall lämna resultatredovisning som andra myndigheter (yrkande 4).

Inom ramen för granskningen har också myndighetsstyrelsernas roll uppmärksamats. Särskilt gäller det oklarheten om ansvarsfördelningen mellan regering, styrelse och generaldirektör inom Kommunikationsdepartementets område. Därför bör styrelsernas inflytande över verksamheten noga följas av regeringen. Innebörden av rollfördelningen bör klargöras för alla inblandade. Revisorerna föreslår att regeringen för riksdagen skall redovisa erfarenheterna av myndighetsstyrelsernas arbete (yrkande 5). Enligt revisorerna är det av särskilt intresse att även styrelsens roll och ansvar i myndighetens arbete med resultatstyrning omfattas av en sådan redogörelse.

Förekomsten av olika slags incitament är enligt revisorernas skrivelse en förutsättning för en väl fungerande resultatstyrning. Revisorerna konstaterar att frågan om belöningar och ansvarsutkrävande är viktig men att den i mycket begränsad omfattning har diskuterats i Regeringskansliet. Revisorerna föreslår därför att regeringen ger någon av stabsmyndigheterna i uppdrag att kartlägga olika slags incitament, ekonomiska och andra, i relationen mellan myndigheter och departement (yrkande 6).

Revisorerna tar också upp de förändrade krav som det ändrade sättet att styra förvaltningen ställer på Regeringskansliet. Arbetet med resultatstyrning måste enligt revisorerna prioriteras resursmässigt. Härutöver krävs åtgärder för att skydda dessa resurser. Revisorerna föreslår mot denna bakgrund att regeringen överväger att ge arbetet med resultatstyrning en organisatorisk hemvist inom Regeringskansliet (yrkande 7).

Utskottet

Finansutskottet vill inledningsvis framhålla att den av revisorerna genomförda granskningen utgör en bra utgångspunkt för ett fortsatt och konkret arbete med att utveckla resultatstyrningen och därvid främst denna styrforms koppling till budgetprocessen. Utskottet kan konstatera att en betydande del av det hittillsvarande utvecklingsarbetet har bedrivits av regeringen och dess stabsorgan och primärt gällt rollfördelningen mellan regeringen och myndigheterna. Det är därför av vikt att riksdagens roll i styrsystemet nu särskilt har blivit belyst i det aktuella granskningsärendet. Utskottet vill också i lik-

het med revisorerna understryka betydelsen av att det utvecklas en enhetlig begreppsapparat för hela statsförvaltningen vad gäller redovisningen av mål och resultat.

Enligt utskottets uppfattning visar revisorernas material inte minst på behovet av att aktivt stärka och utveckla riksdagens egna insatser inom resultatstyrningen. Viktiga delar i denna process är ett ökat politiskt deltagande i resultatstyrningen, ett fortsatt arbete med att förbättra metoderna för utskottens uppföljning och utvärdering av riksdagens budgetbeslut samt en fortlöpande dialog mellan företrädare för riksdagen och regeringen för att förbättra resultatinformationen till riksdagen. Det är således väsentligt att betona att arbetet med att forma riksdagens roll främst måste ske inom riksdagens egen organisation. Ett utvecklingsarbete med denna inriktning pågår också för närvarande.

Ett allmänt intryck är att revisorernas granskning främst är förvaltningsinriktad. Det kan delvis vara ett uttryck för att arbetet med att formulera mål, ställa krav på resultat och redovisa resultat har kommit längst just när det gäller statlig verksamhet i förvaltningsform. En utvidgning görs dock på några ställen där revisorerna talar om att resultatstyrningen skall omfatta all statligt finansierad verksamhet. Även detta är enligt utskottets mening en väl snäv avgränsning. Utskottet vill betona att strävan bör vara att resultatstyrningen skall omfatta all verksamhet i statlig regi, oavsett hur den är finansierad. Det är också den inriktning som det pågående utvecklingsarbetet inom Regeringskansliet har.

Utskottet har förståelse för det synsätt som revisorerna anlägger när det gäller möjligheter att i praktiken lägga resultatinformationen till grund för budgetarbetet inom riksdagen. Såväl oppositionspartiernas framtagning av alternativa budgetförslag som utskottens beredning av de olika budgetförslagen skulle underlättas om regeringen presenterade sin resultatredovisning i god tid före budgetpropositionen och om revisorerna i enlighet med förslaget gavs tillfälle att granska denna redovisning. Å andra sidan finns det starka skäl som talar för att information som ligger till grund för regeringens budgetförslag bör redovisas samlat i budgetpropositionen vid ett tillfälle. Den nära koppling mellan uppnådda resultat och medelstilldelningen för det kommande året som resultatstyrningen syftar till riskerar med den av revisorerna föreslagna ordningen att bli svagare.

Det är också enligt utskottets mening angeläget att se revisorernas förslag i sammanhang med övriga förändringar kopplade till den nya statliga budgetprocessen. Utskottet anser att omläggningen av det statliga budgetarbetet i många väsentliga hänseenden fungerat väl men att en uppföljning och utvärdering bör göras efter det att den nya ordningen prövats även under ett valår. Det är närmast i ett sådant sammanhang som formerna för regeringens återrapportering till riksdagen av resultatinformation bör övervägas. Utskottet är mot denna bakgrund inte berett att nu ta ställning till en mera omfattande omläggning av det slag som revisorerna för fram.

Utskottet vill samtidigt understryka att resultatinformation inte nödvändigtvis måste lämnas till riksdagen i budgetpropositionen utan det kan även ske i särskilda skrivelser eller i särpropositioner. Ett exempel inom finansutskottets ansvarsområde är regeringens årliga skrivelse om utvecklingen inom

den kommunala sektorn som överlämnas till riksdagen i anslutning till vårpropositionen. Där behandlas t.ex. frågor om mål, prestationer, kostnader, kvalitet och måluppfyllelse för olika verksamheter. Skrivelsen är tillbakablickande och deskriptiv. Den innehåller således inte några bedömningar eller förslag om den framtida politiken för kommunsektorn eller för olika kommunala verksamhetsområden. Sådana bedömningar och förslag läggs i stället fram av regeringen i vårpropositionen.

Regeringens skrivelse om den kommunala sektorn kan närmast ses som en del i riksdagens uppföljningsverksamhet och har bl.a. sin upprinnelse i uttalanden som finansutskottet gjorde våren 1992 i samband med införandet av ett nytt generellt statsbidragssystem fr.o.m. år 1993. Finansutskottet vill således peka på möjligheten för utskotten att i en dialog med regeringen föreslå att resultatinformation skall överlämnas till riksdagen tidigare än i budgetpropositionen. Tidpunkt och former för en sådan återrapportering kan givetvis behöva variera.

I motion 1997/98:K12 av Barbro Westerholm (fp) understryker motionären att återrapportering av resultatinformation till regeringen i form av delårsrapporter för många myndigheter kan vara betungande och tidskrävande. Kostnadseffektiviteten i denna redovisning borde därför utvärderas och ställning tas till om den kan genomföras på ett enklare sätt än vad som nu är fallet (yrkande 1). Om revisorernas förslag om resultatinformation antas av riksdagen är det enligt motionen vidare viktigt att en utvärdering kommer till stånd av hur nyttan av dessa uppföljningar förhåller sig till den resursinsats som krävs (yrkande 2).

Utskottet anser att det sistnämnda motionsyrkandet bör avstyrkas med hänvisning till vad utskottet ovan anfört med anledning av revisorernas förslag. När det gäller formerna för myndigheternas delårsrapporter till regeringen behandlade utskottet ett likartat krav från samma motionär i sitt betänkande 1997/98:FiU1 om utgiftsramar m.m. Utskottet konstaterade därvid att en förbättrad ekonomisk uppföljning är en viktig del i den reformerade budgetprocessen. Utskottet underströk att en fortlöpande och snabb återföring av information är betydelsefull för att kunna styra den statliga verksamheten. När det gäller formerna för uppgiftsinsamlingen och möjligheterna att förenkla det nyligen införda systemet ansåg utskottet att det är en fråga som det ankommer på regeringen att överväga. Utskottet avstyrkte motionen och intar nu samma ståndpunkt.

När det gäller förslaget från revisorerna om en utvidgad granskning av regeringen enligt finsk modell vill utskottet för sin del endast betona att de finska statsrevisorernas granskning av regeringen gäller ett förhållandevis omfattande förvaltningsområde. Det beror på att systemet med fristående centrala ämbetsverk enligt svensk modell numera övergivits och att styrningen i stället lyfts över på ministerierna eller till en decentraliserad regional förvaltning. Det är därför svårt att direkt överföra erfarenheterna från Finland på svenska förhållanden.

Revisorerna föreslår att även Regeringskansliet skall lämna en resultatredovisning på samma sätt som andra myndigheter. Utskottet kan dela det synsätt som revisorerna har om vikten av att Regeringskansliet är ledande i arbetet med att resultatstyra förvaltningen. Utskottet har erfarit att ett arbete

pågår inom Regeringskansliet med att utveckla formerna och höja ambitionsnivån när det gäller att redovisa resultatet av den egna verksamheten. Utskottet konstaterar samtidigt att det närmast ankommer på konstitutionsutskottet att överväga vilka krav som riksdagen bör ha på en sådan resultatredovisning.

Vad slutligen gäller revisorernas synpunkter och förslag på hur regeringens arbete med resultatstyrning skall underlättas vill utskottet allmänt framhålla att det givetvis är ett starkt intresse utifrån ett riksdagsperspektiv att Regeringskansliet förbättrar kompetensen beträffande resultatstyrning och resultatkontroll. Utskottet konstaterar att regeringen själv givetvis närmast ansvarar för att organisera sitt arbete. Utskottet ser det därför inte som sin uppgift att uttala sig om hur regeringen skall ge arbetet med resultatstyrning dess organisatoriska form. Samtidigt framgår det av revisorernas material att ett flertal departement redan inrättat olika former av stabsenheter med uppgift att driva utvecklingsarbetet med resultatstyrning.

Sammanfattningsvis anser utskottet att det är viktigt att riksdagens beredning av resultatinformation ges goda förutsättningar. Samtidigt konstaterar utskottet att revisorernas förslag om en samlad resultatredovisning får konsekvenser för budgetprocessen såväl i riksdagen som i Regeringskansliet. Enligt utskottet bör revisorernas förslag därför prövas i ett större sammanhang i vilket hela den reformerade budgetprocessen utvärderas. En sådan utvärdering bör lämpligen göras efter det att erfarenheter av budgetprocessen under ett valår har vunnits.

Stockholm den 2 april 1998

På finansutskottets vägnar

Jan Bergqvist

I beslutet har deltagit: Jan Bergqvist (s), Sören Lekberg (s), Lars Tobisson (m), Bo Nilsson (s), Lennart Hedquist (m), Arne Kjörnsberg (s), Sonia Karlsson (s), Fredrik Reinfeldt (m), Carl B Hamilton (fp), Susanne Eberstein (s), Johan Lönnroth (v), Kristina Nordström (s), Mats Odell (kd), Sven-Erik Österberg (s), Göran Lindblad (m), Ronny Korsberg (mp) och Andreas Carlgren (c).

Lars Tobisson (m), Lennart Hedquist (m), Fredrik Reinfeldt (m), Johan Lönnroth (v) och Göran Lindblad (m) och) anför:

Separat och samlad resultatredovisning

Utskottet anser, i likhet med Riksdagens revisorer, att det är väsentligt att riksdagens arbete med resultatstyrning underlättas genom att regeringen lämnar en separat och samlad redovisning av resultatet av förvaltningens verksamhet för det föregående budgetåret. Målet bör vara att en sådan redovisning läggs fram för riksdagen i samband med vårpropositionen eller senast före sommaren. En sådan ordning skulle inte minst vara mycket betydelsefull för oppositionspartiernas möjligheter att i praktiken lägga resultatredovisningen till grund för sina alternativa budgetförslag. På motsvarande sätt skulle utskottens beredning under hösten av de olika budgetalternativen i hög grad underlättas.

Utskottet vill i sammanhanget peka på betydelsen av att resultatet av den statliga verksamheten presenteras på ett neutralt och sakligt sätt. Utgångspunkten bör vidare vara att regeringens slutsatser, dvs. resultatbedömningarna, inte skall ingå i resultatdokumentet utan redovisas i budgetpropositionen. På detta sätt upprätthålls samtidigt den koppling mellan uppnådda resultat och medelstillsdelning för kommande år som eftersträvas i resultatstyrningen. Utskottet är slutligen medvetet om att förslaget om en särskild resultatredovisning till riksdagen, både tidsmässigt och arbetsmässigt, kan innebära vissa interna svårigheter i Regeringskansliet. Samtidigt anser utskottet dock att de demokratiska vinsterna av en nyordning väl uppväger detta.

Till konstitutionsutskottet	1
Revisorerens förslag till beslut.....	1
Motionsyrkanden	2
Revisorerens överväganden	2
Revisorerens förslag.....	3
Utskottet.....	4
Avvikande mening	8
Separat och samlad resultatredovisning	8