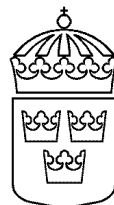


Förslag till riksdagen

1997/98:RR7

Riksdagens revisorers förslag angående
resultatinformation som underlag för
styrning av statlig verksamhet



1997/98
RR7

1 Revisorernas granskningar

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur regeringen och Regeringskansliet arbetar med att analysera och använda resultat för att styra förvaltningen. Revisorernas granskningar avser dels Kommunikationsdepartementets ansvarsområde, dels Jordbruks-, Kultur- och Socialdepartementenas ansvarsområden.

Revisorernas granskningar har redovisats i rapporterna *Analys och användning av resultat i Regeringskansliet* (1996/97:11) och *Mål- och resultatstyrning, exempel från Kommunikationsdepartementets område* (1996/97:3). Rapporterna återfinns som bilaga 1 respektive bilaga 3 till denna skrivelse. Granskningsrapporterna har remissbehandlats. En sammanfattning av remissvaren fogas till denna skrivelse som bilaga 2 (avseende rapport 1996/97:11) respektive bilaga 4 (avseende rapport 1996/97:3).

Resultatstyrningen började införas i slutet av 1980-talet. Syftet var att stärka den politiska ledningen över förvaltningen, men också att öka effektiviteten i statsförvaltningen. Revisorernas granskningar har inriktats på frågor som berör det politiska inflytandet över förvaltningen.

Revisorerna har inom ramen för sina granskningar gjort generella, men även vissa verksamhetsspecifika, iakttagelser avseende arbetet med att resultatstyra förvaltningen. I det följande tar revisorerna fasta på några av de problem som måste lösas, om förvaltningen i ökad omfattning skall resultatstyras.

Revisorernas resonemang och förslag tar sin utgångspunkt i riksdagens behov av resultatinformation. Regeringen bör enligt revisorernas mening utforma sin resultatredovisning för riksdagen med utgångspunkt i dessa behov. Regeringen bör i sin tur ställa krav på resultatinformation från myndigheterna.

2. Revisorernas överväganden

Resultatstyrningen innebär att riksdag och regering skall bestämma mål och inriktning för den statliga verksamheten och formulera resultatkrav. De statliga myndigheterna har samtidigt getts en större frihet att välja medel för att nå målen. Dessa förändringar syftar bl.a. till att decentralisera ansvar och

befogenheter och skapa ett ökat utrymme för analys av verksamhetens utfall. En utgångspunkt har varit att genom bl.a. myndigheternas återrapportering av resultatinformation tillförsäkra riksdagen och regeringen ett bättre och mer relevant beslutsunderlag. Därmed ges också ökade möjligheter för riksdagen och regeringen att kontrollera att de uppställda målen uppfylls. De ändrade styrformerna har hittills främst påverkat samspelet mellan regeringen och myndigheterna, men har enligt revisorernas mening också i hög grad betydelse för riksdagens arbete.

2.1 Utgångspunkt för revisorernas överväganden och förslag

Inledningsvis definierar revisorerna begreppet resultatstyrning. Revisorerna kommenterar även kortfattat mer betydande förändringar av lagar och förordningar inom området resultatstyrning. Mot bakgrund av erfarenheter av genomförda granskningar och remissvar redovisar revisorerna därefter utgångspunkterna för revisorernas överväganden och förslag.

Begreppet resultatstyrning

Tanken att statlig verksamhet skall styras genom att statsmakterna formulerar mål och följer upp resultat har omväxlande kallats målstyrning, målrelaterad styrning och mål- och resultatstyrning. I det följande använder revisorerna enbart begreppet resultatstyrning.

Resultatstyrning innebär att styrningen skall ske på basis av information om tidigare uppnådda resultat och om förutsättningar att i framtiden kunna uppnå resultat. För den styrning som sker i detta syfte används olika medel. Riksdagens revisorer ser i likhet med Förvaltningspolitiska kommissionen resultatstyrning – likväl som den informella styrningen – som ett sätt av flera att styra förvaltningen.

Tanken var ursprungligen att information om uppnådda resultat skulle ligga till grund för en omprövning av de statliga åtagandena. Men införandet av resultatstyrning syftade även till att ge regeringen underlag för att bedöma huruvida enskilda myndigheter bedriver sin verksamhet på ett rationellt sätt. Riksdagens revisorer konstaterar att resultatstyrningen i praktiken i huvudsak kommit att ge ett bidrag till diskussionen om hur enskilda myndigheter bedriver sin verksamhet. Enligt revisorerna måste det ställas andra krav på underlag som skall ligga till grund för att ompröva ett statligt åtagande än på den resultatinformation som skall ligga till grund för regeringens och riksdagens löpande uppföljning och utvärdering av förvaltningen.

Lagar och förordningar

En lag (1996:1059) om statsbudgeten infördes den 1 januari 1997. Av lagen framgår att det föreligger skyldighet för regeringen att för riksdagen redovisa mål och resultat inom olika verksamhetsområden. Enligt revisorernas mening finns därmed grund för en mer strukturerad och årligen återkommande rapportering från regeringen till riksdagen av hur förvaltningen utvecklas.

Förutsättningarna för att i ökad omfattning verksamhetsanpassa resultats-

tyrningen av myndigheterna ökade i och med förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisningar m.m. som trädde i kraft den 1 januari 1997. Nyordningen förutsätter bl.a. att Regeringskansliet i större omfattning än tidigare ger uttryck för vilken resultatinformation som myndigheterna skall redovisa i årsredovisningen och på vilket sätt det skall ske. Därmed finns det enligt revisorernas uppfattning bättre möjligheter att verksamhetsanpassa formuleringar av mål och resultatkrav.

Revisorernas iakttagelser

Går det att resultatstyra förvaltningen?

Förvaltningspolitiska kommissionen framhåller att förändringar av förvaltningens funktion och inriktning endast till en del är knutna till förändringar i budgetprocessen (SOU 1997:57). Vid en bedömning av resultatstyrningsstrategin är det viktigt att även beakta andra förändringar som skett av styrningen, t.ex. utvecklingen av den informella styrningen. Riksdagens revisorer delar detta synsätt och anser – i likhet med flera remissinstanser – att det är för tidigt att i grunden ifrågasätta hur ändamålsenlig resultatstyrningen är för att styra förvaltningen (se bilaga 2).

Behovet av ökad politisk delaktighet

En betydande del av riksdagsarbetet äger rum i riksdagens utskott. Det innebär att utskotten har ansvar för att följa upp och utvärdera regeringens arbete med att styra förvaltningen. Om intentionerna bakom resultatstyrningen – ett ökat politiskt inflytande över förvaltningen och en effektivare förvaltning – skall realiseras måste information om förvaltningens resultat bli en integrerad del av budgetbehandlingen.

Riksdagens revisorer kan konstatera att erfarenheterna från genomförda granskningar, men även från andra aktuella utredningar såsom Förvaltningspolitiska kommissionen, visar att myndigheterna har stort inflytande över hur förvaltningen styrs. Som framgår av revisorernas granskningar har en maktförskjutning skett från den politiska nivån till förvaltningsnivån sedan resultatstyrningen infördes i slutet av 1980-talet.

Ett av motiven för införandet av resultatstyrning i statsförvaltningen var att stärka politikernas ställning. Engagemang från såväl den politiska ledningen inom departementen som riksdagen är en förutsättning för ökat politiskt inflytande. Frågan är därmed hur resultatinformationen och resultatanalysen skall utformas för att bli intressant beslutsunderlag för politikerna.

Om intentionerna bakom styrformen resultatstyrning skall förverkligas måste såväl riksdagen som regeringen ges ökade möjligheter att ställa krav på resultatinformation. Men då måste informationen också uppfattas som angelägen för uppföljning, utvärdering och styrning av förvaltningen. Det förutsätter i sin tur att ansvariga tjänstemän och politiker vet vilken resultatinformation som är särskilt angelägen, dvs. vilka frågor man önskar få besvarade med hjälp av resultatinformationen. Den granskning som revisorerna

genomfört våren 1997 ger dock få belägg för att så är fallet.

Förvaltningspolitiska kommissionen finner det allvarligt att politikernas deltagande i resultatstyrningen i budgetprocessen är svagt. Det är enligt kommissionens uppfattning angeläget med ett ökat intresse och engagemang från politikerna, men detta förutsätter att styrningen utformas och utvecklas på politikernas villkor. Politikerna måste också själva uppmärksamma problemen och mer aktivt driva reformverksamheten på detta område. Det är viktigt att styrningen och kontrollen av förvaltningen behandlas och förankras politiskt (SOU 1997:57, s. 88).

Enligt revisorerna är det inte möjligt att ersätta den politiska rollen i arbetet med resultatstyrning med ett ökat tjänstemannainflytande. Det vore att motverka syftet med införandet av styrformen och skulle bidra till en ytterligare maktförskjutning från politiker till tjänstemän. Däremot torde det enligt revisorerna vara möjligt att genom bl.a. organisatoriska lösningar underlätta för både den politiska ledningen i departementen och riksdagens ledamöter att i ökad omfattning engagera sig i arbetet med att resultatstyra förvaltningen.

Resultatstyrningens begränsningar

Den statsfinansiella situationen i Sverige har medfört återkommande behov av att minska de statliga utgifterna. Det är enligt revisorerna uppenbart att arbetet med att realisera nödvändiga statsfinansiella besparingar har varit en av de dominerande uppgifterna för regeringen. Den direkta styrningen av förvaltningen har därmed varit en lägre prioriterad verksamhet. Regeringens förslag till och riksdagens beslut om statsfinansiella besparingar – deras inriktning och omfattning – förefaller i begränsad omfattning ha varit baserade på den information som görs tillgänglig inom ramen för resultatstyrning.

Statskontoret frågar sig om det är en önskvärd utveckling att större och mera genomgripande förändringar av förvaltningen tenderar att hanteras utanför budgetpropositionen (se bilaga 2). Enligt revisorernas mening är det angeläget att den resultatinformation som görs tillgänglig i budgetprocessen även utnyttjas inför betydande förändringar av förvaltningen. Om så sker borde även det politiska engagemanget kunna öka i arbetet med resultatstyrning.

Budgetprocessen i tiden

I och med införandet av den nya rambeslutsmodellen har merparten av utskottens arbete på hösten ägnats åt budgetarbete. Fackutskotten yttrar sig till finansutskottet över de av regeringen föreslagna ramarna och bereder anslagsfrågorna inom sina respektive ansvarsområden. Enligt vad revisorerna erfarit ägnas dock även en betydande del av vårens utskottsarbete åt budgetarbete, främst i samband med regeringens vårproposition.

Styrformen resultatstyrning bygger på att av regeringen redovisade resultat skall ligga till grund för riksdagens förslag och beslut om omfattning och inriktning av den statliga förvaltningen. Budgetpropositionen är ett viktigt dokument för regeringens resultatredovisning för riksdagen. För att erhålla

en nödvändig koppling mellan regeringens resultatredovisning och riksdagens beslut om anslagsfördelning mellan och inom utgiftsområden bör dessa frågor behandlas i ett sammanhang.

Av revisorernas granskningar framgår dock att budgetprocessen är för komprimerad i tiden för att möjliggöra en tydlig koppling mellan redovisade resultat och beslut om verksamhetens inriktning och omfattning. Detta gäller främst i relationen mellan riksdagen och regeringen. De erfarenheter som hittills gjorts tyder på svårigheter för riksdagen att i ett sammanhang ta ställning till regeringens redovisning av resultat och förslag till resursfördelning.

Målformuleringar på olika nivåer

Riksdagens möjligheter att styra den övergripande inriktningen av skilda verksamhetsområden beror bl.a. på kvaliteten hos den information som riksdagen efterfrågar och tar del av. Enligt revisorerna är det av stor vikt att informationen är väl strukturerad och överskådlig så att den är lätt att använda. Det är också viktigt att informationen innehåller alla relevanta aspekter och är kortfattad, så att onödiga uppgifter inte drar uppmärksamheten från väsentligheter.

Revisorerna konstaterade i granskningen avseende Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde (bilaga 3) att de övergripande trafikpolitiska mål som beslutats av riksdagen gäller för alla trafikverk. I budgetpropositionen för år 1997 saknades det dock en samlad bild av hur respektive verk bidrog till att uppfylla de trafikpolitiska målen. Regeringen redovisade i stället utvecklingen för respektive trafikverk separat.

Revisorerna ansåg att en samlad redovisning av hur de trafikpolitiska målen uppfylls är av vikt för riksdagens ställningstaganden inom trafikområdet. Arbetet med att ta fram en sådan redovisning skulle sannolikt framtvinga en enklare målstruktur och en klarare analys. Förslaget låg väl i linje med de uttalanden som trafikutskottet gjort om samordning inom trafikområdet, liksom med tankarna bakom den nya rambeslutsmodell som beslutades av riksdagen våren 1995. Arbetet med budgetramar förutsätter en övergripande och samordnad återrapportering.

På motsvarande sätt framgår av revisorernas granskning våren 1997 att mål på olika nivåer samt kopplingarna dem emellan många gånger är otydliga. Målen kan även vara för många till antalet (se bilaga 2). Revisorerna anser – i likhet med Statskontoret – att det vidare finns en tendens hos regeringen att göra myndigheterna ansvariga för måluppfyllelse på en mer övergripande nivå, trots att sådana resultat ofta till stor del styrs av faktorer som myndigheten inte råder över (se bilaga 2). Revisorerna anser liksom Riksrevisionsverket att en förutsättning för en ändamålsenlig återrapportering av resultatinformation till riksdagen är att styrningen och uppföljningen sker i samma termer (se bilaga 2). Om riksdagen ställer krav på regeringen att redovisa resultat på t.ex. verksamhetsområdesnivå bör även riksdagens beredning av regeringens resultatredovisning ske på verksamhetsområdesnivå.

För att en diskussion om måluppfyllelse skall framstå som meningsfull måste definierade mål för t.ex. ett verksamhetsområde göras mätbara. Det kan enligt revisorerna innebära att uppföljningsbara indikatorer – resul-

tatmått 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.

Av regeringens budgetproposition hösten 1997 framgår att dialogen mellan regering och riksdag om mål och resurser främst bör avse de viktigaste målen inom olika politikområden (prop. 1997/98:1). Målen bör i första hand avse sådana effekter som kan uppnås genom statliga insatser. Regeringen anser att dessa mål bör beslutas av riksdagen. Regeringen anför vidare att en ledstjärna för arbetet med 1998 års budgetproposition har varit att information om mål och resultat har en tydlig koppling till utgiftsområdena och regeringens budgetförslag.

Revisorerna anser att riksdagen på förslag av regeringen bör formulera och besluta om mål – effektmål. Dessa mål kan formuleras på utgiftsområdes- eller verksamhetsområdesnivå. Revisorerna anser dock att riksdagen även kan formulera effektmål för verksamheter som inte omfattas av rambeslutsmodellen eller som gäller flera utgiftsområden.

Riksdagens möjligheter till uppföljning och utvärdering är beroende av hur målen har formulerats. Huruvida målen avser en längre eller kortare tidsperiod, påverkar inte i sig dessa möjligheter. Resultatjämförelser kan dock försvåras, om målen inte har formulerats på ungefär samma sätt flera år i rad.

Med utgiftsområdes- respektive verksamhetsområdesnivå avser revisorerna – i likhet med regeringen – flera anslag eller myndigheter (prop. 1997/98:1, volym 1, s. 128). Ett verksamhetsområde utgör en del av ett utgiftsområde, men ett verksamhetsområde kan i princip även omfatta anslag eller myndigheter inom flera utgiftsområden.

Regeringen skall i dialog med myndigheterna i sin tur formulera och besluta om verksamhetsmål för myndigheterna. Det innebär att betydelsen av myndigheternas övergripande mål tonas ned i budgetprocessen.

2.2 Riksdagen och resultatstyrningen

Regeringens redovisning för riksdagen av myndigheternas resultat i budgetpropositionen hösten 1996 var den första sedan den nya rambeslutsmodellen infördes. Riksdagens revisorer kan, mot bakgrund av förhållanden i Jordbruks-, Kultur- och Socialdepartementen, konstatera att redovisningen var ofullständig. Denna bild bekräftas av utskottens svar till talmanskonferensen (1997-04-25) angående redovisningen av mål och resultat i budgetpropositionen för år 1997.

I den mån resultat för de verksamheter revisorerna granskat över huvud taget redovisades i budgetpropositionen för år 1997 var resultatredovisningen med ett undantag – socialförsäkringsadministrationen – fragmentarisk och övergripande. Ingen redovisning lämnades om hur myndigheternas verksamhet bidrog till att uppfylla de politiska målen inom en sektor.

Resultatinformation och fördelning av resurser

Revisorernas granskning våren 1997 visar att utskottsbehandlingen av budgetpropositionen hösten 1996 i liten utsträckning omfattade en diskussion av

verksamheternas resultat. I än mindre grad förefaller det ha förelegat ett samband mellan riksdagens beslut och regeringens resultatredovisning. En tänkbar förklaring till detta är att den tid som står till buds för riksdagens beredning av budgetpropositionen är kort och att beredningsarbetet i utskottet till betydande del styrs av motionsyrkanden. Riksdagens utskott gav våren 1997 uttryck för uppfattningen att den korta tid som står till förfogande för beredningen av regeringens budgetproposition inte gör det möjligt att behandla resultatinformation och förslag till medelstilldelning i ett sammanhang.

Finansutskottet underströk våren 1997 att en viktig förutsättning för att riksdagen skall kunna ta ställning till fördelningen av utgifter på utgiftsområden, men också till de konkreta anslagen, är att det finns en analys av föregående års verksamhet (bet. 1996/97:FiU20). Enligt utskottet bör det också vid budgetprövningen finnas en bedömning av i vilken utsträckning målen och resultaten har uppnåtts och – om de inte uppnåtts – vad som är orsaken till detta. En annan viktig komponent för regeringens överväganden bör enligt utskottet vara en omvärldsanalys där olika externa faktorer som kan påverka verksamheten belyses. Med utgångspunkt från ett sådant underlag kan sedan regeringens förslag till fördelning av resurserna presenteras för riksdagen.

Även revisorerna har kommenterat frågan om i vilken omfattning den resultatinformation som redovisas i myndigheternas årsredovisningar och resultatet av genomförda utvärderingar ligger, eller bör ligga, till grund för fastställandet av budgetramarna för olika utgiftsområden (se bilaga 1). Revisorerna är medvetna om att övergripande samhällsekonomiska bedömningar ligger till grund för fastställande av det statsfinansiella utrymmet och därmed fastställandet av ett tak för de offentliga utgifterna. I princip borde dock resultatinformation som görs tillgänglig inom ramen för resultatstyrningen av förvaltningen påverka fördelningen av ett givet belopp för de offentliga utgifterna mellan olika utgiftsområden.

Riksdagens beslut om fördelningen av de statliga utgifterna på utgiftsområden är styrande för det utrymme riksdagens utskott har för sin vidare beredning av regeringens budgetproposition. För att statens medel skall komma till bästa användning är det enligt revisorerna angeläget att relevant resultatinformation kommer in så tidigt som möjligt i budgetprocessen.

Vilken information bör resultatredovisningen omfatta?

I 1998 års budgetproposition har regeringen inom vissa områden utvecklat resultatbedömningarna på utgifts- och verksamhetsområdesnivå (prop. 1997/98:1). Regeringen anför att en strävan har varit att inrikta sig mot de viktigaste målen inom respektive utgifts- och verksamhetsområde. Enligt regeringen innebär en resultatbedömning på utgiftsområdes- eller verksamhetsområdesnivå att flera anslag eller myndigheter sätts in i ett sammanhang och att en samlad bedömning görs av hur olika anslag eller myndigheter bidrar till målet. Detta skall enligt regeringen skapa bättre förutsättningar för riksdagens och regeringens prövning och prioritering av verksamheter. Den fortgående mål- och resultatdialogen mellan riksdagen och regeringen under

år 1997 har inneburit en förbättrad resultatinformation till riksdagen i budgetförslaget för år 1998 (*Utskottens arbete med uppföljning och utvärdering – en lägesrapport oktober 1997*. Utvärderingsgruppens redovisning till talmanskonferensen, 1997-10-28).

Revisorerna anser att regeringens redovisning till riksdagen av hur insatta resurser inom statsförvaltningen omvandlas till effekter måste bli tydligare. För att det över huvud taget skall bli möjligt för riksdagens ledamöter att relatera regeringens förslag rörande anslag till regeringens resultatredovisning måste resultatredovisningen inriktas på graden av måluppfyllelse. Revisorerna anser att en samlad bedömning av måluppfyllelsen per t.ex. verksamhetsområde kan ge riksdagens ledamöter möjligheter att relatera verksamhetsområdets resultat till de politiska målen för sektorn.

En sådan bedömning kan också underlätta för riksdagens ledamöter att få överblick över olika myndigheters bidrag till måluppfyllelsen inom verksamhetsområdet. Det förutsätter dock att regeringen relativt ingående redovisar hur t.ex. olika myndigheters verksamheter bidragit till måluppfyllelsen.

Enligt revisorerna bör regeringens resultatredovisning omfatta en beskrivning av det aktuella årets resultat. Därutöver bör resultatredovisningen 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.

I budgetpropositionen för år 1998 redovisas anslagen i löpande priser. Revisorerna bedömer att det för riksdagens vidkommande även är intressant att regeringen redovisar utgiftsutvecklingen i fasta priser. Därmed blir det möjligt för riksdagen att på ett enkelt sätt bedöma anslagens reala utveckling.

Dialog mellan riksdagen och regeringen

Dialogen kring hur väl regeringens förvaltningspolitik lyckats äger rum i samband med riksdagens utskottsbehandling av budgetpropositionen. Inom ramen för revisorernas granskning våren 1997 har företrädare för Regeringskansliet vid flera tillfällen givit uttryck för att det vore önskvärt med en tydligare efterfrågan från riksdagen på resultat. I granskningen har framkommit att riksdagen intagit en avvaktande roll i statsförvaltningens arbete med resultatstyrning. Vid samtal med tjänstemän och ledamöter vid de av riksdagens utskott som berörts av revisorernas granskning nämns flera förklaringar till detta förhållande. En förklaring är att arbetet med resultatstyrning fortfarande är för ogripbart för att vara användbart i resultatdialogen mellan riksdag och regering. Ett exempel på detta förhållande är att de politiska målen i normalfallet är alldeles för otydliga för att politikerna på ett meningsfullt sätt skall kunna bedöma om resultatet av en myndighets verksamhet svarar mot målen. Konkret formulerade mål skulle kunna öka ledamöternas intresse för regeringens resultatredovisning. En annan förklaring är att den nya rambeslutsmodellen varit i kraft under en för kort tid för att det skall vara möjligt att bedöma hur ändamålsenlig resultatredovisningen i budgetpropositionen är. Ytterligare en förklaring som förts fram till revisorerna är att politikens

Hur kan riksdagens arbete med resultatstyrning underlättas?

Riksdagen har uttalat att uppföljning och utvärdering är en viktig uppgift för utskotten. Sedan riksdagens uttalande år 1994, mot bakgrund av Riksdagsutredningens förslag år 1993, har insatser gjorts för att ändra utskottens arbete mot ett ökat inslag av uppföljning och utvärdering (*Utskottens arbete med uppföljning och utvärdering – en lägesrapport oktober 1997*. Utvärderingsgruppens redovisning till talmanskonferensen, 1997-10-28).

Revisorerna bedömer – i likhet med flera remissinstanser – att det inom riksdagen behövs en grund för arbetet med resultatstyrning (se bilaga 2). Riksdagsutredningen föreslog att en del av de resurser som Riksdagens revisorer tillfördes skulle kunna disponeras av utskotten för uppföljning och utvärdering (bet. 1993/94:TK1). En sådan ordning antogs kunna bidra till att utskotten kunde dra fördel av revisionens utredningskompetens, men skulle också kunna öka förutsättningarna för ett nära samarbete mellan utskotten och revisionen.

Riksdagens utskott har emellertid hittills i relativt begränsad omfattning utnyttjat kansliresurser från Riksdagens revisorer för sitt arbete med uppföljningar och utvärderingar. De utredningar som sedan budgetåret 1993/94 utförts inom utskotten är enligt revisorerna i huvudsak att anse som uppföljningar och kartläggningar. Det är dock enligt revisorerna för tidigt att ta definitiv ställning till denna form av förstärkning av utskottens resurser för uppföljning och utvärdering.

Enligt revisorernas mening bör ytterligare åtgärder vidtas för att underlätta för riksdagsledamöter att ikläda sig rollen som kravställare och mottagare av resultatinformation. Utgångspunkten för revisorernas förslag är att regeringens resultatredovisning och riksdagens beslut om omfattning och inriktning av förvaltningen skall kunna behandlas i ett sammanhang. Revisorerna föreslår en ordning som får konsekvenser för såväl regeringen och Regeringskansliet som riksdagen. Förslaget innebär även förändrade arbetsuppgifter för Riksdagens revisorer.

Som framgår av lag (1996:1059) om statsbudgeten skall regeringen så snart som möjligt, dock senast nio månader efter budgetåret, lämna en årsredovisning för staten till riksdagen. Årsredovisningen skall innehålla bl.a. resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Riksdagens revisorer anser att regeringen därutöver för riksdagen bör redovisa förvaltningens resultat i förhållande till angivna verksamhetsmål under det gångna verksamhetsåret. Enligt revisorerna är det angeläget att denna redovisning även innehåller kvalitativ information, t.ex. rörande sociala och personalpolitiska mål eller miljömål.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen senast den 1 augusti varje år för riksdagen redovisar resultatet av förvaltningens verksamhet det senaste budgetåret (kalenderåret). Enligt revisorerna kan en ordning övervägas som innebär att varje utskott för riksdagens räkning bereder de delar av regeringens resultatredovisning som faller inom utskottets ansvarsområde.

Regeringens redovisning baseras bl.a. på myndigheternas årsredovisningar

och Riksrevisionsverkets granskningar av årsredovisningarna. Även från myndigheterna fristående organisationer – med gedigen utvärderingserfarenhet – kan bidra till regeringens redovisning.

Revisorerna anser att de resultat som regeringen redovisar bör förklaras och analyseras i relation till formulerade effektmål. Det är även viktigt att analysen omfattar en beskrivning av hur olika verksamheter inom t.ex. ett verksamhetsområde bidragit till resultatutvecklingen.

Revisorerna anser att regeringens resultatredovisning för riksdagen i huvudsak skall svara mot de krav som riksdagen formulerat. Det förutsätter att riksdagen preciserar vilka frågor man önskar att regeringen skall besvara.

En förutsättning för att riksdagens utskott skall ha tid att bereda regeringens resultatredovisning är att den sker före budgetberedningen. Revisorerna är medvetna om att en sådan ordning får konsekvenser för dels utskottskansliernas, dels utskottsledamöternas arbetssituation under senare delen av sommaren. Revisorerna förutsätter att regeringens resultatredovisning med åtföljande analys är väl genomarbetad och att det huvudsakliga beredningsarbetet i riksdagen kan göras innan budgetpropositionen lämnas.

Förslagsvis sker sedan den formella hanteringen av regeringens resultatredovisning i samband med utskottens budgetberedningen. Revisorerna ser framför sig en ordning som innebär att utskotten i budgetbetänkandet kommenterar regeringens resultatredovisning. Av budgetbetänkandet bör även framgå vilken kontinuerlig resultatinformation utskottet önskar samt hur informationen skall redovisas och på vilken aggregeringsnivå (t.ex. utgiftsområdes- eller verksamhetsområdesnivå). Det bör även framgå i vilka delar utskotten anser att regeringens redovisning bör förbättras eller förändras. Det är angeläget att utskotten årligen preciserar vilka frågor som det är särskilt viktigt att regeringen besvarar i nästa års resultatredovisning till riksdagen.

Riksdagens revisorer har i annat sammanhang pekat på möjligheten att stärka riksdagens roll på revisionsområdet genom att införa den typ av granskning av Regeringskansliet som görs av Statsrevisorerna i Finland (*Yttrande över remiss från Riksdagens revisionsutredning angående Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket*, 1997-08-13). Med utgångspunkt från bl.a. i förväg begärda utredningar från regeringen och egna studier inspekteras varje ministerium årligen av Statsrevisorerna. Därvid tas bl.a. frågor om resultatstyrning upp. Även mera specifika effektivitetsfrågor behandlas dock. Det kan t.ex. gälla olika ministerier. Resultatet av statsrevisorernas granskning publiceras i en årsberättelse som behandlas av den finska riksdagen.

Med motsvarande ordning i Sverige skulle Riksdagens revisorer få en roll i förhållande till riksdagen som motsvarar den Riksrevisionsverket har i förhållande till regeringen. Resultatet av revisorernas granskningar, t.ex. i form av en årlig redogörelse till riksdagen, kan ligga till grund för utskottens arbete med uppföljningar och utvärderingar.

Revisorerna menar att en motsvarande ordning kan övervägas av den svenska riksdagen. Frågan kan övervägas i samband med att utskotten bereder motioner om den statliga revisionen. Frågan kan även beredas inom ramen för talmanskonferensens arbete. Revisorerna anser att talmanskonferensen bör ges i uppdrag att överväga en ordning motsvarande den som tillämpas i Finland.

Riksdagens revisorer har nyligen fått det externa ansvaret för att granska Regeringskansliets redovisning. Därmed kommer revisorernas granskning av Regeringskansliet att omfatta såväl redovisnings- som förvaltningsrevision. Förvaltningsrevisionen kan avse frågor om resultatstyrning och fördelning av resurser, men också vilka åtgärder som regeringen vidtagit med anledning av Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets granskningar.

Revisorerna avser att bedriva granskningsarbetet avseende Regeringskansliet i kontakt med berörda utskott. Resultatet av revisorernas granskning av Regeringskansliet presenteras i en skrivelse till riksdagen i samband med att budgetpropositionen överlämnas av regeringen.

Som framgår av Riksdagens revisorers förslag till riksdagen angående årsredovisning för staten (1996/97:RR9) ansåg revisorerna att en årsredovisning för staten bör revideras på riksdagens vägnar. En möjlig ordning som revisorerna pekade på är att finansutskottet – som bereder årsredovisningen för riksdagens räkning – remitterar årsredovisningen till Riksdagens revisorer för granskning och yttrande.

Revisorerna menar att en motsvarande ordning, som innebär att Riksdagens revisorer granskar och yttrar sig över regeringens resultatredovisning till riksdagen, bör övervägas av riksdagen; antingen i samband med utskottens behandling av frågor rörande den statliga revisionen eller inom ramen för talmanskonferensens arbete. Revisorerna anser att en ordning som innebär att Riksdagens revisorer granskar och yttrar sig över regeringens resultatredovisning till riksdagen bör övervägas av talmanskonferensen.

Revisorernas skrivelse till riksdagen skulle därmed baseras på dels granskningar som revisorerna genomfört under året och erfarenheter från departementsvisa inspektioner, dels revisorernas granskning av den resultatredovisning som regeringen överlämnat till riksdagen. Den samlade skrivelsen skulle emellertid inte ersätta revisorernas skrivelser i särskilda ärenden till riksdagen eller regeringen.

2.3 Regeringen, myndigheterna och resultatstyrningen

Den formella dialogen mellan regering och myndigheter sker i huvudsak genom regleringsbrev och årsredovisningar. I regleringsbrevet formulerar regeringen de verksamhetsmål som skall gälla för myndigheterna. Av regleringsbrevet framgår också vilka krav regeringen ställer på återrapportering samt de uppdrag som myndigheterna skall avrapportera. Myndigheternas redovisning för regeringen sker dels i årsredovisningen, dels i form av särskilda avrapporteringar.

Som framgått av revisorernas granskningar utgör regleringsbrevet ett av Regeringskansliets viktigaste styrmedel. Varken de övergripande målen eller verksamhetsmålen för myndigheterna har emellertid givits ett sådant innehåll och en sådan precision att de kan ligga till grund för uppföljning och utvärdering av myndigheternas verksamhet. Enligt revisorerna är det angeläget att regeringen intensifierar sitt arbete med att formulera tydliga och mätbara mål för skilda verksamheter. Det gäller främst formuleringen av verksamhetsmål. Det är angeläget att regeringen formulerar mål som också av myndigheterna uppfattas som ändamålsenliga och relevanta med hänsyn till myndigheternas

Vilken information bör resultatredovisningen omfatta?

Förvaltningspolitiska kommissionen konstaterar att information om prestationer och produktivitet har visat sig ha begränsad relevans för det politiska beslutsfattandet. Även riksdagen har givit uttryck för denna uppfattning (bet. 1995/96:FiU7, rskr. 1995/96:189–190). Kommissionen konstaterar vidare, mot bakgrund av intervjuer med bl.a. verkschefer och departements-tjänstemän, att många är särskilt kritiska till den information som myndigheterna lämnar i resultatredovisningarna (SOU 1997:57, s. 84). Denna bild bekräftas av revisorernas granskning våren 1997. Tilltron till och användningen av produktionsorienterad resultatinformation var liten hos företrädare för flera av de undersökta departementen.

Enligt Förvaltningspolitiska kommissionen är en orsak till att den information som myndigheterna lämnar till regeringen och Regeringskansliet endast i begränsad utsträckning används att den ofta är detaljerad, omfattande och svåröverskådlig. Den är svår att jämföra och sammanväga, särskilt över sektorsgränser. Detta förhållande ställer stora krav på departementen både vad gäller resurser och kunskaper om de verksamheter som skall styras (SOU 1997:57, s. 84).

Revisorerna anser att information om myndigheters produktivitets- och kvalitetsutveckling bör ha en viktig roll för uppföljningen av förvaltningen. Statskontoret delar denna uppfattning (se bilaga 2). Sådan information kan t.ex. ligga till grund för jämförelser mellan verksamheter med likartad verksamhet. Det är dock angeläget – vilket även bl.a. Socialstyrelsen framhåller – att resultatkraven avser myndighetens centrala uppgifter (se bilaga 2).

För att befintlig information skall komma till användning eller ny information produceras måste kraven på resultatinformationen preciseras och motiveras. För att det skall vara möjligt för i första hand regeringen att tillgodogöra sig innehållet i myndigheternas resultatredovisningar måste dessa begränsas till att endast omfatta *väsentlig* resultatinformation. Med väsentlig information avser revisorerna information som besvarar Regeringskansliets grundläggande frågor rörande myndigheternas verksamheter. Annan information som myndigheten finner lämpligt att redovisa för Regeringskansliet skall lämnas vid sidan av. Enligt revisorerna kräver en sådan ordning att regeringen i regleringsbrevet till myndigheterna endast efterfrågar information som kan förväntas besvara grundläggande frågor om hur väl myndigheterna utför sina uppgifter. I den mån regeringen för sin resultatredovisning till riksdagen behöver särskild information från myndigheterna bör även denna efterfrågas i regleringsbrevet.

Revisorerna konstaterar att regeringens informationsbehov består av i huvudsak tre delar. För sin löpande uppföljning av myndigheterna behöver regeringen tillgång till myndighetsspecifik produktionsinformation. I den mån hela eller delar av myndighetens verksamhet skall utvärderas behöver regeringen även tillgång till underlag från externa utvärderingsorgan. För sin redovisning till riksdagen behöver regeringen därutöver tillgång till information som säger något om hur verksamheten inom t.ex. ett verksamhetsområde

eller en sektor har utvecklats.

De resultat som myndigheterna redovisar bör förklaras och analyseras i relation till verksamhetsmålen. Det är även viktigt att analysen visar hur resultatutvecklingen kan förklaras av myndighetens agerande alternativt av faktorer i myndighetens omvärld.

För att det skall vara möjligt för Regeringskansliet att kontinuerligt och systematiskt följa upp myndigheternas verksamhet bör dock enligt revisorernas mening viss grundläggande resultatinformation årligen redovisas av myndigheterna. Revisorerna anser att regeringen bör överväga i vilken omfattning myndigheterna återkommande bör redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på t.ex. kostnader, volym och kvalitet.

I fråga om löpande basinformation anser revisorerna – i likhet med Statskontoret – att det är viktigt att inte bara de informationsbehov som föreligger för beslut om en enskild myndighet beaktas (se bilaga 2). Det kan även föreligga behov av information för att kunna jämföra myndigheter, men också behov av att kunna aggregera resultatinformation för att belysa produktivitetens utvecklingen inom t.ex. ett verksamhetsområde.

För att höja kvaliteten i regeringens uppföljningar och utvärderingar är det enligt revisorerna angeläget att resultatinformationen avser en längre tidsperiod.

Revisorerna anser att i princip all statligt finansierad verksamhet bör resultatstyras. Denna uppfattning delas av Statskontoret (se bilaga 2). Det gäller oavsett verksamhetens ändamål, verksamhetsform etc. Därmed måste även finansiella flöden följas upp och utvärderas. Det kan avse transfereringar till hushållen, men även – som Socialdepartementet framhåller – bidrag till organisationer och särskilda bidrag (se bilaga 2). Enligt revisorerna är det särskilt angeläget att effekterna av dessa utgifter regelbundet utvärderas och analyseras, bl.a. med avseende på fördelningseffekter. Resultatet av dessa utvärderingar kan sedan tillsammans med annan resultatinformation redovisas för riksdagen.

Det är enligt revisorerna angeläget att myndigheternas EU-arbete integreras i det nationella arbetet med resultatstyrning. Socialstyrelsen, Statskontoret och Statens jordbruksverk instämmer i denna bedömning (se bilaga 2). För att det skall vara möjligt att integrera EU-arbetet i det nationella arbetet med resultatstyrning är det viktigt att Regeringskansliet i förväg lägger fast ståndpunkter utifrån vilka myndigheten kan agera. Beträffande offentlig upphandling har revisorerna pekat på att statliga myndigheter behöver vägledning från regeringen när det gäller hur EG-direktiv skall tillämpas.

Regeringskansliet – en myndighet

Regeringskansliet utgör sedan den 1 januari 1997 en myndighet. Regeringskansliets arbete med att redovisa resultatet av sin egen verksamhet är i sin linda. För att arbetet med att resultatstyra förvaltningen skall framstå som trovärdigt är det enligt revisorerna angeläget att Regeringskansliet ökar ambitionsnivån i arbetet med att redovisa resultatet av sin egen verksamhet.

Som framgår av konstitutionsutskottets svar till talmanskonferensen angå-

ende redovisningen av mål- och resultatinformation i 1996 års budgetproposition bör alla myndigheter omfattas av kravet på resultatredovisning (Riksdagens konstitutionsutskott. Utdrag ur allmänt protokoll 1996/97:26. Sammanträdesdag 1997-04-10.). Revisorerna föreslår därför att riksdagen begär att även Regeringskansliet skall lämna resultatredovisning på samma sätt som andra myndigheter. Detta har revisorerna även föreslagit i en granskning av utrikesförvaltningen (förs. 1997/98:RR4). Revisorerna har förståelse för att det är svårt att ta fram en fullständig resultatredovisning för hela Regeringskansliet, men betonar vikten av att Regeringskansliet är ledande i arbetet med att resultatstyra förvaltningen.

Hur ofta skall resultat redovisas?

Revisorerna vill även aktualisera frågan huruvida det är tillräckligt att årligen redovisa hur verksamheten utvecklas. Enligt vad revisorerna erfarit finns det för närvarande myndigheter som halvårsvis, ibland kvartalsvis, redovisar hur verksamheten – utöver den finansiella sidan – utvecklas. Revisorerna vill dock poängtera – i likhet med Riksrevisionsverket – att det inte finns något egenvärde i att inhämta information med så täta intervall som möjligt (se bilaga 2). Revisorerna anser, i likhet med Statskontoret, att regeringen bör överväga en mera frekvent resultatredovisning, främst från större myndigheter. Som framgår av Statskontorets remissvar kan utöver storleken på myndigheterna kan även en föränderlig verksamhet eller omgivning motivera en mer frekvent resultatredovisning från myndigheter (se bilaga 2).

Behovet av utvärderingskompetens

Regeringen skall inte bara presentera en resultatredovisning som avser Regeringskansliet, utan även göra en samlad bedömning av hur myndigheternas verksamheter utvecklats. Denna resultatredovisning kan t.ex. avse ett utgiftsområde eller ett verksamhetsområde. Myndigheternas årliga resultatredovisningar kan i vissa fall bidra till en sådan redovisning. Men för att regeringen skall kunna redovisa verksamhetens resultat inom t.ex. ett verksamhetsområde måste det även finnas tillgång till annan resultatinformation. Då riksdagen främst önskar få en redovisning av vilka effekter förvaltningen åstadkommit inom olika områden – med hänsyn till insatta resurser – kan extern utvärderingskompetens behöva tas i anspråk. Denna bedömning delas av flera remissinstanser (se bilaga 2).

Som framgår av ESO-rapporten *Kan myndigheter utvärdera sig själva?* (Ds 1996:36) föreligger betydande brister och kvalitetsproblem i myndigheternas utvärderingar av den egna verksamheten. I rapporten presenteras olika åtgärder för att förbättra kvaliteten i myndigheternas utvärderingar, bl.a. vad gäller behovet av myndighetsextern kvalitetskontroll. Det föreligger även ett behov av kompletterande externa utvärderingar. Revisorerna för sin del anser att Regeringskansliet i större omfattning än tidigare bör ta i anspråk organisationer, forskare m.fl. med gedigen utvärderingserfarenhet i arbetet med att utvärdera och ompröva myndigheters verksamhet. Kunnande och erfarenheter hos befintliga specialistmyndigheter, t.ex. Brottsförebyggande rådet och

Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), borde i ökad omfattning kunna användas. Även exempelvis Statskontoret bör kunna bidra med kompetens inom olika sektorer. Statliga kommittéer bör också i ökad utsträckning komma i fråga för att genomföra utvärderingar.

Betydelsen av att utnyttja organisationer som är fristående från myndigheterna accentueras då perspektivet vidgas till att omfatta en utvärdering av en hel sektor, t.ex. rättsväsendet. Även i de fall hela eller delar av myndigheternas verksamheter skall omprövas bör ett relevant beslutsunderlag tas fram av någon från myndigheten oberoende organisation, forskare etc.

Dialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna

Kontakterna mellan departement och myndigheter är ett led i styrningen av myndigheterna. Kontakterna kan vara av såväl formell som informell karaktär. Myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar är väsentliga inslag i de formella kontakterna mellan departement och myndigheter. De informella kontakterna är inte bindande för regeringen eller myndigheten. Enligt revisorernas granskningar utgör de ett allt viktigare inslag i arbetet. Diskussionerna kan bl.a. fylla behovet av att förklara, förtydliga och utveckla riksdagens och regeringens beslut.

Revisorerna anser för sin del att det är väsentligt att frågor om de uppnådda resultaten ges tillräckligt utrymme i dialogen mellan Regeringskansliets politiska ledning och myndighetens ledning. Benämningen ”resultatdialog” blir annars missvisande. Om den politiska ledningen ägnar tid åt en genomgång av myndigheternas uppnådda resultat, på grundval av ett underlag som är väl avpassat för ändamålet, blir det samtidigt lättare att mobilisera engagemang för resultatstyrning bland departementets övriga tjänstemän. Flera remissinstanser poängterar betydelsen av resultatdialogen mellan myndigheter och departement (se bilaga 2 och 3).

Utöver dialogen på politisk nivå har tjänstemännen i Regeringskansliet fortlöpande kontakter med myndigheterna. Dessa kontakter är i stor utsträckning händelsestyrda, dvs. de beror av det aktuella informationsbehovet hos respektive parter. Frågor kring de uppnådda resultaten utgör vanligtvis inte någon väsentlig del av det som avhandlas vid dessa kontakter.

Formerna för departementets dialoger med myndigheterna är en svår fråga. Informella kontakter är många gånger nödvändiga och värdefulla då de underlättar arbetet för bägge parter. Om innehållet i kontakterna inte dokumenteras finns dock risk för att de blir alltför osystematiska, samtidigt som insyn och kontroll försvåras. Om kontakterna dokumenteras utförligt kan det å andra sidan finnas risk för att kommunikationens informella karaktär går förlorad.

Revisorerna erfar att ett väsentligt inslag i resultatdialogen mellan myndigheter och departement är det samtal som vanligtvis statssekreteraren regelbundet genomför med respektive myndighetschef. En mål- och resultatdialog har huvudsakligen tre syften. Ett syfte är att gå igenom de resultat myndigheten uppnått och på vilket sätt det skett. Ett annat syfte är att närmare klargöra och precisera de mål som regeringen i olika sammanhang beslutat för myndigheten. Dialogen ger även tillfälle för myndighetschefen att med

departementsledningen diskutera sin arbetssituation. Revisorerna konstaterar mot bakgrund av genomförda granskningar att dessa samtal förefaller ha dokumenterats i begränsad omfattning.

Som framgår av remissvaren på revisorernas rapport 1996/97:11 – bilaga 2 – arbetar Socialdepartementet med att stärka både den formella och den informella resultatdialogen med myndigheterna. Dialogen har hittills förts i huvudsak på tjänstemannanivå. Enligt departementet är det av stor betydelse att även dialogen med riksdagsutskotten ökar. Liksom regeringen måste bli en tydligare beställare av information från myndigheterna så underlättas departementets arbete om riksdagen preciserar sina behov av resultatinformation och beslutsunderlag. Kulturdepartementet konstaterar att den nuvarande resultatdialogen bl.a. innefattar ett utvecklingssamtal mellan verkschefen och departementets politiska ledning vid ett särskilt möte efter resultatdiskussionen. Kulturdepartementet anför att interna minnesanteckningar från mål- och resultatdialogen sammanställs. Där redovisas bl.a. förbättringsförslag. Dessa minnesanteckningar lämnas även till berörd myndighetschef för synpunkter.

Riksdagens revisorer anser att resultatdialogen är central i styrningen av förvaltningen och därför måste prioriteras av Regeringskansliets politiska ledning. Enligt revisorerna förutsätter en seriös resultatdialog att den äger rum i särskild ordning och därvid ges större utrymme än vad som för närvarande – med vissa undantag – verkar vara fallet. Revisorerna vill betona betydelsen av att resultatdialogen är väl förberedd från Regeringskansliets sida. Det innebär bl.a. att externa utvärderingar av olika slag som ger värdefull information om myndigheten och dess verksamhet bör utnyttjas. Utvecklingssamtalet mellan verkschefen och departementets politiska ledning bör enligt revisorernas mening äga rum vid ett särskilt möte, efter resultatdiskussionen.

Som framgår av Finansdepartementets cirkulär om mål- och resultatdialoger med myndighetschefer under 1997 (1996-12-09) skall erfarenheter och resultat som framkommit vid dialogens första del dokumenteras i form av interna minnesanteckningar. Särskild uppmärksamhet och uppföljning skall ägnas åt överenskommelser som har träffats.

Frågan om hur resultatdialogen med myndigheterna bör ske och dokumenteras avgörs ytterst av regeringen. Revisorerna anser dock att regeringen bör överväga att i ökad omfattning dokumentera resultatdialogen. Dokumentationen kan omfatta en kvalitetsbedömning av myndighetens resultatredovisning samt departementets förslag till förbättringar inför kommande budgetår. En sådan dokumentation innebär bl.a. att myndigheterna får en nödvändig återkoppling på hur väl de lyckats uppnå regeringens mål.

Revisorerna utgår från att regeringen beaktar vad revisorerna här anför om betydelsen av en väl genomförd resultatdialog mellan myndigheter och departement. Riksdagen har tidigare betonat att dialogen mellan regeringen och myndigheterna bör fördjupas (bet. 1995/96:FiU7 s. 8, rskr. 1995/96:189–190). Riksdagen menade att en bättre dialog skulle medföra att myndigheternas verksamhetsmål fick en relevant utformning.

I sin granskning av Kommunikationsdepartementets verksamhetsområde konstaterade revisorerna att det förelåg oklarheter i ansvarsfördelningen mellan regering, styrelse och generaldirektör (se bilaga 3). Myndighetsstyrelser verkar under former där ansvaret för själva verksamheten inte ligger inom styrelsens mandat utan hos myndighetschefen. Samtidigt är det regeringen som i realiteten fattar alla avgörande beslut inklusive vad som skall delegeras till myndigheten. Styrelsens viktigaste uppgift i Vägverket och Banverket har i praktiken varit att fatta beslut om myndighetens anslagsframställning (budgetunderlag) och om dess årsredovisning.

Sedan den 1 juli 1996 har både Banverket och Vägverket nya instruktioner. Enligt de nya instruktionerna för Banverket och Vägverket har styrelsen *fullt ansvar* för verksamheten.

Som framgår av revisorernas granskning våren 1997 (se bilaga 1) är den stora uppgiften för Livsmedelsverkets styrelse att besluta om föreskrifter. Styrelsens engagemang i arbetet med årsredovisningen har hittills i huvudsak avsett förbättringar i text samt vissa redaktionella synpunkter. De senaste två åren har styrelsen bjudit in Riksrevisionsverkets revisorer för att diskutera det gångna verksamhetsåret. Dessa diskussioner har i princip enbart kretsat kring verksamhetens finansiella utfall. Av Riksdagens revisorernas granskning framgår att styrelsen inte har utnyttjats för frågor som avser hur verksamhetens resultat skall redovisas.

Av revisorernas granskning våren 1997 framgår däremot att styrelsen för Riksförsäkringsverket i viss omfattning har engagerat sig i arbetet med resultatstyrning. Styrelsen har hittills främst lämnat synpunkter på årsredovisningens struktur och omfattning. Styrelsen deltog i begränsad omfattning i samband med utarbetandet av socialförsäkringsadministrationens årsredovisning för budgetåret 1994/95. I samband med årsredovisningen för 1995/96 har diskussionerna i styrelsen däremot handlat om bl.a. styckkostnadernas utveckling, men också handläggningstiderna för olika ärendekategorier.

Riksförsäkringsverket anser att styrelsens ansvar för att fastställa organisationens årsredovisning är viktigt. Detta är styrelsens tillfälle att kontrollera om administrationen är på rätt väg. Beslutet om socialförsäkringsadministrationens årsredovisning är verksamhetsårets största beslut för styrelsen.

Enligt Riksdagens revisorer bör myndighetsstyrelsernas inflytande över verksamheten följas noga av regeringen. Innebörden av rollfördelningen bör klargöras för alla inblandade. Styrelseledamöterna måste erhålla en ingående och återkommande information om sina uppgifter och sitt ansvar.

Riksdagens revisorer föreslår att regeringen för riksdagen redovisar erfarenheterna av myndighetsstyrelsernas roll. En sådan redovisning bör omfatta en redogörelse för hur roll- och ansvarsfördelningen i praktiken ser ut mellan regering, styrelse och generaldirektör. Enligt revisorerna är det av särskilt intresse att även styrelsens roll och ansvar i myndighetens arbete med resultatredovisning omfattas av en sådan redogörelse.

Enligt revisorerna förutsätter en väl fungerande resultatstyrning förekomsten av olika slags incitament. Det gäller frågan hur ett bra resultat skall belönas alternativt vilket ansvar som skall utkrävas om resultatet är otillfredsställande. Revisorerne konstaterar att frågan om belöningar och ansvarsutkrävande i mycket begränsad omfattning har diskuterats i Regeringskansliet. I den mån en diskussion förts i Regeringskansliet förefaller den ha inriktats på hur ett system för belöningar bör utformas.

Revisorerne anser att frågan om belöningar och ansvarsutkrävande är viktig. Revisorerne föreslår därför 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. Riksrevisionsverket delar åsikten att det är av stort värde att en sådan kartläggning kommer till stånd (se bilaga 2). Även internationella erfarenheter bör enligt revisorerne beaktas. Ett sådant uppdrag bör även resultera i ett förslag till en principiell modell för hur ett system för belöningar och ansvarsutkrävande med anledning av myndigheternas resultatredovisning kan utformas. Det är dock inte tillräckligt att låta en diskussion om en modell för belöning och ansvarsutkrävande enbart ha myndigheternas resultatredovisningar som utgångspunkt. En sådan modell bör givetvis även beakta hur myndigheternas omvärld – framför allt medborgarna och skattebetalarna – bedömer verksamheten och hur myndighetens personal ser på sin verksamhet.

Hur kan regeringens arbete med resultatstyrning underlättas?

Revisorerne konstaterar att Regeringskansliet har små resurser för att styra förvaltningen. I allmänhet är bara en handläggare ansvarig för ärenden som berör en myndighet. Departementets analyser baseras i huvudsak på budgetunderlaget, årsredovisningar, rapportering enligt regleringsbrev samt muntlig information från myndigheterna. Vanligtvis skall arbetet ske snabbt. Vid behov anlitar Regeringskansliet experthjälp för analys och granskning.

Revisorerne vill framhålla att övergången till resultatstyrning innebär en grundläggande förändring i sättet att styra förvaltningen. De arbetsuppgifter som ankommer på Regeringskansliet har ändrat karaktär, både kvantitativt och kvalitativt.

Det är viktigt att departementet har reella möjligheter till analys, uppföljning och kontroll av så stora verksamheter som de som bedrivs av t.ex. Banverket, Vägverket och inom socialförsäkringsadministrationen. Oberoende experter kan vid vissa tillfällen vara ett stöd i en fördjupad analys, men revisorerne anser att det även i Regeringskansliet bör avsättas mera tid och resurser för utvärderingar. Departementens resurser för analys och kontroll av stora myndigheter är enligt revisorerne uppfattning alltför begränsade. Systemet blir därmed sårbart för personförändringar. Då en erfaren handläggare byter arbetsuppgifter mister departementet en stor del av sin kompetens på området för lång tid framåt. Det finns också risk för att en alltför smal kompetens inom departementet inte ger utrymme för de diskussioner och den

metodutveckling som är önskvärd. Revisorerna anser att såväl prioriteringarna inom enskilda departement som fördelningen av resurser mellan departement och myndigheter bör ses över.

Utan att ta ställning till om det är angeläget att tillföra Regeringskansliet nya resurser eller att frigöra resurser inom befintliga ramar anser revisorerna – i likhet med flera remissinstanser – att arbetet med resultatstyrning måste prioriteras resursmässigt (se bilaga 2). Härutöver krävs åtgärder för att skydda dessa resurser. Erfarenheten visar att det annars finns risk för att ökade resurser tas i anspråk för det dagliga arbetet i Regeringskansliet, ett arbete som ofta präglas av korta tidsperspektiv och frågor av tillfällig karaktär.

I detta sammanhang vill revisorerna erinra om erfarenheterna från sin granskning av den statliga personalpolitiken (1995/96:RR7). Revisorerna drog slutsatsen att det finns ett stort utrymme för förbättringar av personalpolitiken i Regeringskansliet. Många förslag med detta syfte har också förts fram i ELMA-gruppens rapport (*ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*, Ds 1995:6). Revisorerna ser det som väsentligt att planerna på personalpolitiska reformer omsätts i praktisk handling. En förstärkning av resurserna för resultatanalyser och kontroll – inklusive en ökad kapacitet att beställa och använda sådana analyser – kan ske både genom personalpolitiska förändringar inom Regeringskansliet och genom översyn av resursfördelningen mellan departement och myndigheter.

Regeringskansliets arbete med resultatstyrning behöver enligt revisorernas bedömning ges ökad stadga. Ett sätt att åstadkomma ett skydd för resultatstyrningsresurser är att ge dem en särskild organisatorisk hemvist. Olika lösningar kan tänkas. Ett alternativ är att tillskapa en särskild, från Regeringskansliet skild, organisation med uppdrag att bistå Regeringskansliet med särskild analyskompetens.

Ett exempel på den sistnämnda lösningen är bildandet av SIKA inom kommunikationsområdet. Som framgår av myndighetens instruktion (1995:810) skall myndigheten bl.a. svara för övergripande bedömningar av samhällsekonomiska och regionalekonomiska effekter av transport- och kommunikationssystem. Ett annat aktuellt exempel är tillkomsten av institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering. Dessa organ torde underlätta för Regeringskansliet att utvärdera den förda politiken. På motsvarande sätt borde det i princip vara möjligt att "örönmärka" resurser för Regeringskansliets arbete med att ta fram resultatinformation för att följa upp och utvärdera verksamheter inom förvaltningen. Därmed skapas även möjligheter för Regeringskansliet att vidga det partiella perspektiv som resultatredovisningarna i myndigheternas årsredovisningar representerar till ett perspektiv som omfattar t.ex. ett verksamhetsområde.

Om arbetet med resultatstyrning i ökad omfattning skall bli en del i regeringens löpande arbete med att styra förvaltningen är det angeläget att huvuddelen av arbetet med resultatstyrning sker i Regeringskansliet. Ett exempel är Kulturdepartementet där det finns en stabsenhet som har ansvaret för att driva utvecklingsarbetet vad gäller resultatstyrning.

Som framgår av Socialdepartementets remissvar på revisorernas rapport våren 1997 (bilaga 2) är en av utgångspunkterna för den interna organisat-

ionsöversyn som för närvarande pågår i departementet att departementet och dess ledning prioriterar utvecklingsarbetet avseende resultatstyrning. Departementet har för avsikt att bilda en stabsenhet. En sådan funktion kommer enligt departementet att ges ett utökat ansvar och mandat för att driva utvecklingsarbetet med resultatstyrning. Socialdepartementet konstaterar att resultatstyrningen hittills utgjort en separat process vid sidan om den löpande verksamheten. Målet för departementet är att integrera resultatstyrningen så att den blir en naturlig del av beslutsprocessen på alla beslutsnivåer, även den politiska.

Ytterligare ett exempel är Jordbruksdepartementet. Departementet har förstärkt arbetet med resultatstyrning genom att den 1 mars 1997 tillföra den administrativa enheten ytterligare en årsarbetskraft för att uteslutande arbeta med dessa frågor.

Riksdagens revisorer anser att det är viktigt att resurser för arbetet med resultatstyrning finns i Regeringskansliet. Hur arbetet bör organiseras avgör regeringen.

Mot denna bakgrund föreslår Riksdagens revisorer att regeringen överväger att ge arbetet med resultatstyrning en organisatorisk hemvist inom Regeringskansliet. Under förutsättning att en funktion för resultatstyrning tillförs relevant kompetens bör en sådan kunna underlätta för varje departements politiska ledning att formulera mål inom ansvarsområdet, men också bistå regeringen i arbetet med att systematiskt följa upp och utvärdera hela eller delar av ansvarsområdet.

3. Revisorernas förslag

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 anfört om att regeringen överväger att ge arbetet med resultatstyrning en organisatorisk hemvist inom Regeringskansliet.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Per Olof Håkansson (s), Anders G Högmark (m), Lars Bäckström (v), Bengt Silfverstrand (s), Anita Jönsson (s), Bengt Kronblad (s), Margit Gennser (m), Marianne Carlström (s), Sverre Palm (s), Karl-Gösta Svenson (m), Bengt Harding Olson (fp) och Lennart Brunander (c).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Åke Dahlberg, utredningschefen Karin Brunsson och revisionsdirektören Thomas Küchen (föredragande).

Stockholm den 18 december 1997

På Riksdagens revisorers vägnar

Per Olof Håkansson

Thomas Küchen



Analys och användning av
resultat i Regeringskansliet

Riksdagens revisorer har på eget initiativ genomfört en granskning av arbetet med resultatanalys i Regeringskansliet. Med resultatanalys avses erfarenheter och kunskaper som ligger till grund för framtida beslut om verksamheten.

Revisorerna har nyligen avslutat en granskning av hur resultatstyrningen fungerar inom Kommunikationsdepartementet (rapport 1996/97:3). Granskningen var inriktad på samspelet mellan Kommunikationsdepartementet och Banverket respektive Vägverket. Revisorernas avsikt är att granskningen av Jordbruksdepartementet, Kulturdepartementet och Socialdepartementet, tillsammans med granskningen av Kommunikationsdepartementet, skall kunna ligga till grund för ett samlat förslag till riksdagen.

Inom ramen för sin granskning genomförde revisorerna i april 1997 en utfrågning av statssekreterare Curt Malmberg, Jordbruksdepartementet, statssekreterare Ann-Christine Nykvist, Kulturdepartementet, och statssekreterare Hans Svensson, Socialdepartementet.

Under arbetets gång har en tidvis intensiv dialog i form av intervjuer och telefonkontakter genomförts med personal vid Statens livsmedelsverk, Statens konstråd, Riksförsäkringsverket, Jordbruksdepartementet, Kulturdepartementet och Socialdepartementet.

Granskningsarbetet har bedrivits i revisorernas första avdelning. I första avdelningen ingår riksdagsledamöterna Lars Bäckström (v), ordförande, Marianne Carlström (s), vice ordförande, Bengt Silfverstrand (s), Margit Gennser (m), Sverre Palm (s), Monica Widnemark (s), Ulf Kristersson (m) och Siw Persson (fp).

Utredningsarbetet har utförts vid revisorernas kansli av Thomas Küchen, revisionsdirektör. Gunnar Järnebeck, t.f. utredningschef, och Åke Dahlberg, kanslichef, har också deltagit i arbetet.

Riksdagens revisorer presenterar härmed sin revisionsrapport om analys och användning av resultat i Regeringskansliet. Rapporten sänds nu på remiss till berörda myndigheter. Revisorernas slutliga ställningstaganden och förslag kommer därefter att utformas i en skrivelse till riksdagen.

Analys och användning av resultat i Regeringskansliet

Förord	25
Sammanfattning	31
Går det att resultatstyra förvaltningen?	31
Att formulera mål och att redovisa resultat	31
Resultatdialogen	32
Att stärka den politiska ledningen av förvaltningen	33
Hur kan resurser för resultatstyrning skyddas?	34
Att institutionalisera arbetet med resultatstyrning	34
1 Granskningens bakgrund och inriktning	35
2 Avgränsning	36
3 Tillvägagångssätt och läsanvisning	37
3.1 Läsanvisning	37
4 Resultatstyrning i teorin	38
4.1 Budgetprocessen – aktörer och dokument	38
4.2 Resultat som underlag för analys	39
Olika mål för verksamheten	39
Begrepp för att analysera resultat	40
5 Resultatstyrning i praktiken – Jordbruksdepartementet	42
5.1 Statlig jordbrukspolitik	42
Jordbrukspolitiska mål	42
Verksamhetsöversikt – Jordbruksdepartementet	42
Statens livsmedelsverk	43
5.2 Analys och användning av resultat inom Jordbruksdepartementet	45
Sammanfattning av fallstudien	45
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående regeringsbrev och årsredovisning	51
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultatdialogen	55
Revisorernas sammanfattande bedömning av Jordbruksdepartementet	55
6 Resultatstyrning i praktiken – Kulturdepartementet	59
6.1 Statlig kulturpolitik	59
Kulturpolitiska mål	59
Verksamhetsöversikt – Kulturdepartementet	59
Statens konstråd	60
6.2 Analys och användning av resultat inom Kulturdepartementet	61
Sammanfattning av fallstudien	62
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående regeringsbrev och årsredovisning	67
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultatdialogen	71
Revisorernas sammanfattande bedömning av Kulturdepartementet	72

7 Resultatstyrning i praktiken – Socialdepartementet.....	74	1997/98:RR7
7.1 Socialförsäkringen	74	Bilaga 1
Socialförsäkringens omfattning.....	74	
Verksamhetsöversikt Socialdepartementet	74	
Socialförsäkringsadministrationen	75	
7.2 Analys och användning av resultat inom Socialdepartementet	78	
Sammanfattning av fallstudien	78	
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående regle-		
ringsbrev och årsredovisning	84	
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultat-		
dialogen	88	
Revisorernas sammanfattande bedömning av Socialdeparte-		
mentet.....	89	
8 Revisorernas övergripande iakttagelser, överväganden och förslag	92	
8.1 Revisorernas iakttagelser	92	
Regleringsbrev till myndigheterna	92	
Myndigheternas resultatredovisning	92	
Resultatdialoger	93	
8.2 Resultatstyrningens villkor	95	
8.3 Revisorernas överväganden och förslag.....	96	
Går det att resultatstyra förvaltningen?	96	
Att formulera mål och att redovisa resultat	97	
Resultatdialogen.....	100	
Att stärka den politiska ledningen av förvaltningen	101	
Hur kan resurser för resultatstyrning skyddas?	102	
Att institutionalisera arbetet med resultatstyrning	104	
Referenser.....	106	
<i>Underbilaga 1</i>		
Analys och användning av resultat inom Jordbruksdepartementet	108	
Regleringsbrevet och årsredovisningen	108	
Statens livsmedelsverk	108	
Jordbruksdepartementet	111	
Riksrevisionsverkets bedömning av Statens livsmedelsverk re-		
spektive hela Jordbruksdepartementets ansvarsområde	114	
Riksrevisionsverkets bedömning av Statens livsmedelsverk.....	114	
Riksrevisionsverkets bedömning av Jordbruksdepartementets		
ansvarsområde.....	115	
Regeringens bedömning.....	116	
Riksdagens bedömning	117	
Resultatdialogen mellan Jordbruksdepartementet och Statens		
livsmedelsverk	117	
Statens livsmedelsverk	117	
Jordbruksdepartementet	118	
Statens livsmedelsverks och Jordbruksdepartementets resultatdia-		
log med Riksrevisionsverket.....	120	
Statens livsmedelsverk	120	
Jordbruksdepartementet	120	
Resultatdialog mellan Jordbruksdepartementet och Finansdepar-		

tementet.....	120
Resultatdialog mellan Jordbruksdepartementet och riksdagen	121
Ytterligare kommentarer angående Jordbruksdepartementets arbete med resultatstyrning.....	122
Jordbruksutskottet och resultatstyrningen	122
<i>Underbilaga 1 – Tabeller</i>	
Statens livsmedelsverk.....	125
Resultatanalys budgetåret 1994/95	125
Verksamhetsgren normgivning	125
Verksamhetsgren tillsyn och kontroll.....	126
Besiktningsveterinärorganisationen	127
Verksamhetsgren information och påverkan	128
Verksamhetsgren kunskapsuppbyggnad.....	129
Uppdragsverksamheten	130
<i>Underbilaga 2</i>	
Analys och användning av resultat inom Kulturdepartementet	131
Regleringsbrevet och årsredovisningen	131
Statens konstråd	131
Kulturdepartementet.....	132
Riksrevisionsverkets bedömning av Statens konstråd respektive hela Kulturdepartementets ansvarsområde.....	136
Riksrevisionsverkets bedömning av Statens konstråd	136
Riksrevisionsverkets bedömning av Kulturdepartementets ansvarsområde	137
Regeringens bedömning.....	138
Riksdagens bedömning	138
Resultatdialogen mellan Kulturdepartementet och Statens konstråd	139
Statens konstråd	139
Kulturdepartementet.....	139
Statens konstråds och Kulturdepartementets resultatdialog med Riksrevisionsverket.....	141
Statens konstråd	141
Kulturdepartementet.....	142
Resultatdialog mellan Kulturdepartementet och Finansdepartementet	142
Resultatdialog mellan Kulturdepartementet och riksdagen.....	143
Ytterligare kommentarer angående Kulturdepartementets arbete med resultatstyrning.....	143
Kulturutskottet och resultatstyrningen	144
<i>Underbilaga 3</i>	
Analys och användning av resultat inom Socialdepartementet.....	147
Regleringsbrevet och årsredovisningen	147
Riksförsäkringsverket.....	147
Socialdepartementet	151
Riksrevisionsverkets bedömning av socialförsäkringsadministrationen respektive hela Socialdepartementets ansvarsområde	154
Riksrevisionsverkets bedömning av socialförsäkringsadmi-	

nistrationen.....	154	1997/98:RR7
Regeringens bedömning.....	157	Bilaga 1
Riksdagens bedömning.....	159	
Resultatdialogen mellan Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket	160	
Riksförsäkringsverket.....	160	
Socialdepartementet	161	
Riksförsäkringsverkets och Socialdepartementets resultatdialog med Riksrevisionsverket	163	
Riksförsäkringsverket.....	163	
Socialdepartementet	164	
Resultatdialog mellan Socialdepartementet och Finansdepartementet	164	
Resultatdialog mellan Socialdepartementet och riksdagen	165	
Socialförsäkringsutskottet och resultatstyrningen.....	165	
<i>Underbilaga 3 – Tabeller</i>		
Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna	169	
Resultatanalys budgetåret 1994/95	169	
Verksamhetsgren 1: Barnbidrag, bidragsförskott m.m.	169	
Verksamhetsgren 2: Föräldraförsäkring	170	
Verksamhetsgren 3.1: Sjukpenningförsäkring	171	
Verksamhetsgren 3.2: Rehabilitering	172	
Verksamhetsgren 4: Arbetskadeförsäkring	173	
Verksamhetsgren 5: Förtidspension och sjukbidrag.....	174	
Verksamhetsgren 6: Sjukvårdsersättning	175	
Verksamhetsgren 7: Försäkring vid ålderdom.....	176	
Verksamhetsgren 8: Annan utbetalning	177	

Granskningen har inriktats på Regeringskansliets arbete med resultatanalys budgetåret 1994/95. Därutöver har revisorerna försökt att översiktligt skapa sig en bild av hur detta arbete har utvecklats till i dag. Granskningen visar även hur samspelet mellan myndigheter, regeringskansli och riksdag har fungerat med avseende på uppföljning, utvärdering och styrning.

Granskningen har omfattat tre departement: Jordbruksdepartementet, Kulturdepartementet och Socialdepartementet. För att konkretisera diskussionen om analys och användning av resultat har Statens konstråd, socialförsäkringsadministrationen respektive Statens livsmedelsverk studerats mera ingående.

Går det att resultatstyra förvaltningen?

Riksdagens revisorer ser resultatstyrningen som en styrform bland flera i arbetet med att styra förvaltningen. Revisorerna kan genom både egna granskningar och andra tillgängliga källor konstatera att kritiken mot styrformen som sådan är kraftfull i vissa rapporter (se t.ex. SOU 1997:15).

Förvaltningspolitiska kommissionen framhåller att förändringar av förvaltningens funktion och inriktning endast till en del är knutna till förändringar i budgetprocessen (SOU 1997:57). Vid en bedömning av resultatstyrningsstrategins effektivitet är det viktigt att även beakta bl.a. utvecklingen av den informella styrningen. Riksdagens revisorer delar detta synsätt och anser att det är för tidigt att i grunden ifrågasätta hur ändamålsenlig resultatstyrningen är för att styra förvaltningen.

Att formulera mål och att redovisa resultat

Regleringsbrevet utgör ett av Regeringskansliets viktigaste styrmedel inom ramen för resultatstyrningen av statsförvaltningen. De övergripande målen respektive verksamhetsmålen för myndigheterna har emellertid inte givits ett sådant innehåll och en sådan preciseringsgrad att de kan ligga till grund för att följa upp och utvärdera myndigheternas verksamhet. Enligt revisorernas mening skall övergripande mål anges av riksdagen och verksamhetsmål av regeringen. Revisorerna vill också betona vikten av att fastställda mål också av myndigheterna uppfattas som ändamålsenliga och relevanta med hänsyn till myndigheternas verksamheter.

Förutsättningarna för att i ökad omfattning verksamhetsanpassa resultatstyrningen av myndigheterna ökade i och med förordningen om myndigheters årsredovisningar m.m. (1996:882) som trädde i kraft den 1 januari 1997. Nyordningen förutsätter bl.a. att Regeringskansliet i större omfattning än tidigare ger uttryck för vilken resultatinformation som myndigheterna skall redovisa i årsredovisningen och på vilket sätt det skall ske. Därmed finns det enligt revisorernas uppfattning möjligheter att i önskvärd omfattning verksamhetsanpassa formuleringar av mål och resultatkrav.

Revisorerna anser att information om myndigheters produktivitets- och kvalitetsutveckling bör ha en viktig roll i uppföljningen av förvaltningen. För

att befintlig information skall komma till användning eller ny information skall produceras måste kraven på resultatinformationen preciseras och motiveras. För att i första hand regeringen skall kunna tillgodogöra sig myndigheternas årsredovisningar måste dessa, vad gäller resultatredovisningen, begränsas till sådan information som besvarar Regeringskansliets grundläggande frågor rörande myndigheternas verksamheter. Övrig information bör redovisas i särskild ordning.

Enligt revisorerna är det otillräckligt att endast beakta administrationskostnaderna i samband med t.ex. socialförsäkringsadministrationen. Även finansiella flöden måste följas upp och utvärderas. Särskilt angeläget är att effekterna av dessa utgifter regelbundet utvärderas och analyseras, bl.a. med avseende på fördelningseffekter. Vidare är det angeläget att myndigheternas EU-arbete så långt möjligt integreras med det nationella arbetet i den generella resultatstyrningsmodellen.

Revisorerna anser att Regeringskansliet i större omfattning än tidigare bör ta i anspråk organisationer med gedigen utvärderingserfarenhet i arbetet med att utvärdera och ompröva myndigheters verksamhet. Kunnande och erfarenheter hos befintliga specialistmyndigheter, men också statliga kommittéer, borde i ökad omfattning kunna användas. Även Statskontoret och Riksrevisionsverket bör kunna bidra med motsvarande kompetens inom olika sektorer.

Arbetet med att resultatstyra förvaltningen kan och bör utvecklas. Enligt revisorerna är det angeläget att det även innefattar ett visst metodologiskt utvecklingsarbete. Revisorerna föreslår att Livsmedelsverket i samarbete med Jordbruksdepartementet och t.ex. Statskontoret genomför en utvärdering av en av Livsmedelsverkets verksamhetsgrenar, t.ex. tillsyn och kontroll, med ambitionen att identifiera, kvantifiera och värdera effekterna av slutprestationerna. Revisorerna föreslår dessutom att Statens konstråd i samarbete med t.ex. Riksrevisionsverket och Statskontoret genomför en pilotstudie i syfte att fånga, beskriva, mäta och värdera kvaliteten i Konstrådets verksamhet. Studien bör bl.a. beakta hur mottagarna av Konstrådets verksamhet upplever och värderar kvaliteten. Revisorerna finner det rimligt att man inom Regeringskansliet successivt ökar kraven på myndigheterna, bl.a. genom att i regeringsbrevet precisera i vilka avseenden respektive myndighet varje budgetår skall förbättra sin resultatredovisning.

Resultatdialogen

Den formella dialogen mellan myndigheter och Jordbruksdepartementet kring resultatredovisningen i årsredovisningarna budgetåret 1994/95 var begränsad. Däremot förefaller den informella dialogen ha varit omfattande. Resultatdialogen mellan Kulturdepartementet och myndigheterna – liksom mellan Socialdepartementet och dess myndigheter – verkar ha skett regelmässigt och systematiskt. Socialdepartementet betonar betydelsen av den informella dialogen mellan departementet och myndigheterna som grund för sin styrning.

Riksdagens revisorer anser att resultatdialogen mellan myndigheter och departement är central i styrningen av förvaltningen och därför måste prioriteras av Regeringskansliets politiska ledning. Enligt revisorerna förutsätter

en seriös resultatdialog att den sker i särskild ordning och därvid ges större utrymme än vad som för närvarande verkar vara fallet. Revisorerna vill i sammanhanget betona betydelsen av att resultatdialogen är väl förberedd från Regeringskansliets sida. Det innebär bl.a. att externa utvärderingar av olika slag som ger värdefull information om myndigheten och dess verksamhet bör utnyttjas. Utvecklingssamtalet mellan verksamhetschefen och departementets politiska ledning bör enligt revisorernas mening äga rum vid ett särskilt möte, efter resultatdiskussionen. Revisorerna anser dessutom att resultatdialogen mellan myndigheter och departement i ökad omfattning bör dokumenteras i form av interna minnesanteckningar.

Revisorerna anser att frågan om belöningar och ansvarsutkrävande är viktig att diskutera. Revisorerna föreslår därför 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. Ett sådant uppdrag bör även resultera i ett förslag till en principiell modell för hur ett system för belöningar och ansvarsutkrävande kan utformas i anslutning till myndigheternas resultatredovisning.

För att det över huvud taget skall bli möjligt för riksdagens ledamöter att relatera regeringens förslag rörande anslag till regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen måste resultatredovisningen inriktas på graden av måluppfyllelse. En sådan redovisning kan enligt revisorerna med fördel göras på verksamhetsområdesnivå.

Att stärka den politiska ledningen av förvaltningen

Riksdagens revisorer kan konstatera att erfarenheterna från denna granskning, men även från andra aktuella utredningar från t.ex. Förvaltningspolitiska kommissionen, visar att myndigheterna har stort inflytande över hur förvaltningen styrs. Regeringen, men även riksdagen, förefaller ha fått en minskad roll när det gäller styrningen av förvaltningen. Det tycks ha skett en maktförskjutning från politiker till tjänstemän. Frågan är därmed hur resultatinformationen och resultatanalysen skall utformas för att bli intressant beslutsunderlag för politikerna.

För att intentionerna bakom styrformen resultatstyrning skall förverkligas måste informationen också uppfattas som angelägen för uppföljning, utvärdering och styrning av förvaltningen. Det förutsätter i sin tur att ansvariga tjänstemän och politiker vet vilka frågor man önskar få besvarade med hjälp av resultatinformationen. Den granskning som revisorerna genomfört ger dock få belägg för att så är fallet.

Enligt revisorerna torde det vara möjligt att genom bl.a. organisatoriska lösningar underlätta för den politiska ledningen i Regeringskansliet och riksdagens ledamöter att i ökad omfattning engagera sig i arbetet med att resultatstyra förvaltningen.

Hur kan resurser för resultatstyrning skyddas?

Ett sätt att åstadkomma ett skydd för resultatstyrningsresurser är att ge dessa en särskild organisatorisk hemvist. Olika lösningar kan tänkas.

För att arbetet med resultatstyrning i ökad omfattning skall bli en del i regeringens löpande arbete med att styra förvaltningen anser revisorerna att det är angeläget att huvuddelen av arbetet sker inom kanslihuset. Riksdagens revisorer föreslår att man inom Regeringskansliet departementsvis överväger att inrätta stabsenheter för arbetet med resultatstyrning i analogi med de enheter som inrättats inom några departement. En sådan enhet, som självfallet måste tillföras relevant kompetens, borde kunna underlätta för departementets politiska ledning att formulera mål inom ansvarsområdet, men också bistå i arbetet med att systematiskt följa upp och utvärdera hela eller delar av ansvarsområdet.

Revisorerna bedömer att det även inom riksdagen behövs en plattform för arbetet med resultatstyrning. Enligt revisorernas mening bör åtgärder vidtas för att underlätta för riksdagsledamöter att ikläda sig rollen som kravställare och mottagare av resultatinformation. På uppdrag av talmanskonferensen pågår för närvarande en utredning av bl.a. relationen och rollfördelningen mellan Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. En möjlig åtgärd som kan övervägas är att revisorerna åläggs ett större ansvar för att bistå riksdagens utskott med att granska och utvärdera regeringens resultatredovisning.

För att utskottens arbete skall underlättas kan även övervägas att Riksdagens revisorer ges en instruktionsenlig uppgift att årligen genomföra departementsvisa granskningar som bl.a. inriktas på Regeringskansliets arbete med resultatstyrning. Riksdagens revisorer skulle därmed få en motsvarande revisionell roll i förhållande till riksdagen som Riksrevisionsverket har i förhållande till regeringen. Resultatet av revisorernas granskningar, t.ex. i form av en årlig redogörelse till riksdagen, kan sedan ligga till grund för utskottens arbete med uppföljningar och utvärderingar. Utredningen bör i detta sammanhang lämpligen belysa eventuella problem rörande gränsdragningen mellan riksdagens konstitutionsutskott och Riksdagens revisorer.

Att institutionalisera arbetet med resultatstyrning

För att regeringens och riksdagens arbete med resultatstyrning skall kunna stärkas bedömer revisorerna att denna uppgift måste institutionaliseras. Det är angeläget att regeringen årligen återkommer med en redovisning till riksdagen av hur utvecklingen med att införa resultatstyrningen inom förvaltningen fortskrider. Enligt riksdagens revisorers mening kan härutöver övervägas att riksdagens utskott varje år, lämpligen under våren, i ett särskilt betänkande redovisar sin syn på regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen året innan.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

1997/98:RR7
Bilaga 1

Riksdagens revisorer har på eget initiativ beslutat att genomföra en granskning av arbetet med resultatanalys i Regeringskansliet. Resultatanalysen syftar till att ge en bild av verksamhetens produktivitet, kvalitet och effekter, dvs. verksamhetens resultat. Resultatanalysen har ett inre – prestationsorienterat – och ett yttre – effektorienterat – perspektiv beroende på om analysen inriktas på myndigheten eller på vad som hänt efter det att prestationerna har lämnat myndigheten (Riksrevisionsverket 1994:10). Styrformen mål- och resultatstyrning – i fortsättningen resultatstyrning – omfattar uppföljning, utvärdering och styrning av en viss verksamhet.

Som framgår av tidigare granskningar har olika bedömare dragit slutsatsen att resultatstyrningen av den statliga förvaltningen inte fungerar som det ursprungligen var tänkt (se t.ex. Ds 1995:6 och SOU 1997:57). För stora finansiella flöden som t.ex. hushållstransfereringar anses frånvaron av en fungerande resultatstyrning vara än mer påtaglig (Ds 1995:6). Ett generellt problem tycks vara att övergripande mål för ett verksamhetsområde och därmed sammanhängande verksamhetsmål är otydligt formulerade, något som försvårar uppföljning och utvärdering.

Några frågor som kvarstår att besvara om resultatstyrning är följande:

- Ger regleringsbrevens myndigheterna tillräcklig vägledning för hur verksamheten skall redovisas?
- Är kopplingen mellan myndigheternas resultatinformation och regeringens beslut om myndigheternas verksamhet tydlig?
- Saknas det system för belöningar och utkrävande av ansvar?

2 Avgränsning

1997/98:RR7
Bilaga 1

Revisorerna har nyligen avslutat en granskning av hur resultatstyrningen fungerar inom Kommunikationsdepartementet (rapport 1996/97:3). Granskningen var inriktad på samspelet mellan Kommunikationsdepartementet och Banverket respektive Vägverket.

Om en allsidig bild av hur resultat analyseras och används i Regeringskansliet skall erhållas måste emellertid flera departement studeras. Revisorernas avsikt är att resultatet av de olika granskningarna skall kunna ligga till grund för ett samlat förslag till riksdagen från revisorerna.

Föreliggande granskning lägger tonvikten på Regeringskansliets arbete med resultatanalys budgetåret 1994/95. För att det skall vara möjligt att beskriva och analysera hur arbetet med resultatstyrning fortskrider inom statsförvaltningen görs i vissa fall därutöver jämförelser med tidigare budgetår. För att även ge en bild av hur långt Regeringskansliet kommit i arbetet med att genomföra resultatstyrning kommenteras också myndigheternas regleringsbrev för år 1995/96 och år 1997.

Granskningen visar även hur samspelet mellan myndigheter, regeringskansli och riksdag sker i praktiken med avseende på uppföljning, utvärdering och styrning. Dessa iakttagelser kan sedan ligga till grund för en jämförelse med hur samspelet är avsett att fungera.

En granskning måste avgränsas till att omfatta ett begränsat antal departement och myndigheter. För att göra departementsvisa jämförelser har flera verksamhetsområden valts ut för granskning.

Revisorerna har valt att begränsa granskningen till några departement: Kulturdepartementet, Socialdepartementet och Jordbruksdepartementet. Kulturdepartementet väljs eftersom verksamhetsområdet omfattar ett flertal kvalitativt inriktade verksamheter som kan förutsättas vara svåra att mäta och värdera. Socialdepartementet väljs eftersom verksamhetsområdet har stor statsfinansiell betydelse med tonvikt på stora finansiella flöden. Jordbruksdepartementet väljs mot bakgrund av bl.a. de stora förändringar som EU-medlemskapet medfört för departementet.

3 Tillvägagångssätt och läsanvisning

1997/98:RR7

Bilaga 1

För att konkretisera diskussionen om analys och användning av resultat valdes en myndighet inom respektive departementsområde ut för att studeras mera ingående. Hela eller delar av den verksamhet som bedrivs av Statens konstråd, Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna respektive Statens livsmedelsverk får därvid utgöra en grund för granskningen av arbetet med resultatstyrning inom valda departementsområden.

För varje departement och myndighet gjordes även en jämförelse med övrig verksamhet inom departementsområdet. På så sätt blir det möjligt att översiktligt jämföra en specifik verksamhet med övriga verksamheter inom departementsområdet.

Granskningen genomförs med hjälp av intervjuer med berörda myndighets- och departementsföreträdare samt tjänstemän och politiker vid riksdagens utskott. Därutöver utgör budgetprocessens olika dokument, men även annan dokumentation, underlag för revisorernas granskning. Även erfarenheter från företrädare för bl.a. Finansdepartementet, Förvaltningspolitiska kommissionen, Riksrevisionsverket och Statskontoret har inhämtats inom ramen för revisorernas granskning.

3.1 Läsanvisning

I kapitel 4 ges en kort introduktion till hur resultatstyrningen är avsedd att fungera i teorin. I de tre följande kapitlen presenteras i sammanfattning resultatet av de fallstudier som revisorerna genomfört. Resultatet av de tre fallstudierna redovisas i sin helhet i bilagor och underbilagor.

I anslutning till de departementsvisa genomgångarna granskade revisorerna hur respektive myndighets årsredovisning för budgetåret 1994/95 svarar mot kraven enligt den då gällande förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Dessa granskningar baseras på en ”bokstavstrogen” jämförelse mellan teori och praktik. Därefter jämför revisorerna myndighetens årsredovisning mot ställda krav enligt regleringsbrevet för budgetåret 1994/95. Revisorerna behandlar även regeringens, Riksrevisionsverkets och berört utskotts bedömning av respektive myndighets årsredovisning. Mot bakgrund av de samtal som revisorerna haft med olika företrädare för de tre departementen, och de myndighetsvisa fallstudierna, granskar revisorerna därefter hur respektive departement analyserar och använder resultat. Avslutningsvis redovisar revisorerna sin sammanfattande bedömning av respektive departement.

Avslutningsvis, i kapitel 8, redovisar revisorerna sina departementsövergripande slutsatser. Dessa slutsatser ligger sedan till grund för revisorernas överväganden och förslag.

Detta kapitel innehåller en kortfattad beskrivning av några av de dokument och aktörer som är involverade i den statliga budgetprocessen. I kapitlet görs även en kortfattad beskrivning av de begrepp som används inom ramen för myndigheternas resultatanalys. Avsnittet som avser budgetprocessens olika aktörer och dokument är i huvudsak hämtat från revisorernas studie av resultatstyrning inom Kommunikationsdepartementet (rapport 1996/97:3).

4.1 Budgetprocessen – aktörer och dokument

Riksdagen beslutar om statsutgifterna och de ekonomiska ramarna för olika ändamål. Riksdagen beslutar också om de organisatoriska ramarna för olika verksamheter genom att besluta om verksamhetsform och finansieringsform (1993/94:TK1, bet. 1993/94:KU18). Riksdagen har ett ansvar för att följa upp att ändamålen uppfylls och att målen nås. Det ankommer på riksdagen själv att besluta om sin roll i resultatstyrningen. Avsikten med den nya budgetlagen (1996:1059) har varit att stärka riksdagens ställning (1993/94:TK1, bet. 1993/94:KU18).

Styrningen av myndigheterna utövas av *regeringen*. Till grund för denna styrning ligger riksdagsbeslut om lagstiftning, ekonomiska och organisatoriska ramar. Regeringens direkta styrning av myndigheterna utövas genom regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och uppdrag till myndigheterna, genom val av ledningsform och genom utnämning av generaldirektör och styrelse. Därutöver är den informella dialogen mellan Regeringskansliet och myndigheterna av stor betydelse.

Myndighetens formella återrapportering till regeringen sker genom årsredovisningen. Regeringens återrapportering till riksdagen sker genom bl.a. budgetpropositionen. Regeringens analys baseras till stor del på underlag myndigheten själv har lämnat. Enligt den nya budgetlagen skall regeringen inför riksdagen redovisa målen för olika verksamheter och de resultat som uppnåtts.

Riksrevisionsverket har flera betydelsefulla roller i resultatstyrningen av myndigheterna. Efter sin årliga revision skall verket varje år uttala sig om kvaliteten i redovisningen samt om ledningens förvaltning av verksamheten inom de statliga myndigheter som granskas. Riksrevisionsverket fungerar dessutom bl.a. som normgivare gentemot myndigheterna genom att utfärda tillämpningsföreskrifter och allmänna råd till de centrala ekonomiadministrativa förordningarna.

Regleringsbrevet, som bereds av fackdepartementet och beslutas av regeringen, styr myndighetens verksamhet under det kommande budgetåret. Regleringsbrevet skall innehålla uppgifter om myndighetens övergripande mål, dess verksamhetsmål samt regeringens återrapporteringskrav på myndigheten. Regleringsbrevet består vanligen av tre delar: verksamhet, finansiering och övrigt.

I förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134) reglerades utformningen av myndigheternas *årsredovisning* för budgetåret 1994/95. Enligt förordningen skall myndighetens verksamhet

delas in i verksamhetsgrenar.

För varje verksamhetsgren skall det finnas verksamhetsmål.

Verksamhetsmålen skall ha sin grund i de övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn som beslutats av riksdagen och regeringen.

Förhållandet mellan verksamhetsmålen och de övergripande målen skall dokumenteras.

För varje verksamhetsmål skall myndigheten fastställa mätmetoder och resultatmätt för att följa upp verksamheten och redovisa resultat.

I resultatredovisningen skall myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Med resultat avses vad myndigheten har presterat och effekter av prestationerna som kan mätas.

Myndigheten skall redovisa och kommentera hur resultatet har utvecklats per verksamhetsgren, detta med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet. Resultatet skall jämföras med de senaste tre årens resultat.

Myndigheten skall också kommentera hur resultatet förhåller sig till de övergripande målen.

En ny förordning om myndigheters årsredovisning har trätt i kraft den 1 januari 1997 (1996:882). Innehållet i den nya förordningen överensstämmer i stora delar med den tidigare förordningen. En viktig förändring i den nya förordningen är att regeringen måste fatta beslut om samtliga verksamhetsmål som skall gälla för en myndighets ansvarsområde. Regeringen skall också fastställa vilken kvantitativ resultatinformation myndigheten skall återrapportera till regeringen för att användas vid bedömningen av måluppfyllelse. Vidare skall regeringen i regleringsbrevet fastställa den indelning av myndighetens verksamhet eller verksamhetsgrenar som skall användas för att beskriva mål och resultatinformation.

4.2 Resultat som underlag för analys

I detta avsnitt utvecklas resonemangen kring några av de begrepp som omnämndes i avsnitt 4.1. I det följande ges endast en mycket kortfattad beskrivning av de olika begreppen.

Olika mål för verksamheten

De *övergripande mål* som beslutas av riksdag eller regering är vanligtvis att anse som främjande- eller inriktningsmål (Riksrevisionsverket 1994). De övergripande målen ger uttryck för statsmakternas långsiktiga syfte med verksamheten. De övergripande målen roll i resultatstyrningen är enligt verket att vara allmän ledstjärna. De övergripande mål som styr myndigheten återfinns i myndighetens *instruktion*.

Verket anser att sambandet mellan ett övergripande mål och myndighetens verksamhet vanligtvis inte kan redovisas löpande. Riksrevisionsverket anser dock att de övergripande målen kan omformuleras till verksamhetsmål genom att tillföras kriterier för vilken utveckling som eftersträvas och till vilken tidpunkt det skall ske.

Ett eller flera *verksamhetsmål* skall enligt Riksrevisionsverket finnas för

varje verksamhetsgren. Målen skall vara heltäckande med avseende på den verksamhet som omfattas. Med verksamhetsmål avses alla typer av mer eller mindre operativa mål och krav, kvantitativa eller kvalitativa. Verksamhetsmålen kan avse prestationer (produktionsmängder) och/eller effekter (förändringar i samhället som sammanhänger med prestationerna).

För att ett mål skall utgöra ett verksamhetsmål måste det finnas ett påvisbart samband mellan myndighetens verksamhet och respektive mål. Verksamhetens resultatutveckling måste löpande kunna följas med stöd av de valda resultatmåten och de samband som finns mellan verksamhet, resultatmätt och mål.

Ett verksamhetsmål skall enligt Riksrevisionsverket alltid bidra till att övergripande mål uppfylls. Kravet på att förhållandet mellan verksamhetsmålen och de övergripande målen skall dokumenteras betyder inte att dokumentationen alltid skall redovisas. Kravet är enligt verket endast att dokumentationen finns tillgänglig hos myndigheten för att visa på vilka grunder man beslutat om verksamhetens inriktning och om sina aktuella verksamhetsmål.

Begrepp för att analysera resultat

En viktig del av en resultatredovisning för en myndighet är att visa hur väl insatta *resurser* omvandlas till *prestationer*. Myndighetens prestationer är de produkter som kommer uppdragsgivaren eller av denne avsedd mottagare tillgodo (Statskontoret 1987). Dessa prestationer består vanligen av en mängd internprodukter – delprestationer – som alla är mer eller mindre nödvändiga för slutprodukten, slutprestationen.

Det är grundläggande för resultatanalysen att myndigheten kan definiera och strukturera sina *slutprestationer* (Riksrevisionsverket 1994). Slutprestationerna ligger till grund för myndighetens beräkningar och jämförelser. De utgör sedan utgångspunkt för diskussion om kostnader, kvalitet och effekter i verksamheten.

Vanligtvis används tre olika begreppspar i samband med olika slags ekonomiska redovisningar: utgifter och inkomster, utbetalningar och inbetalningar samt kostnader och intäkter. *Utgifter och inkomster* avser anskaffningstillfället, t.ex. den utgift som uppstår då myndighetens nya ADB-utrustning levereras (med faktura). *Utbetalningar och inbetalningar* sammanhänger med betalningstillfället, t.ex. när myndigheten betalar den nya ADB-utrustningen. *Kostnader* syftar på förbrukningen/ användningen av de resurser som köps in. Kostnaden är knuten till den tid resursen används, t.ex. en ADB-utrustnings ekonomiska livslängd. *Intäkter* beskriver på motsvarande sätt de prestationer som utförs.

Då verksamhetens slutprestationer relateras till verksamhetens kostnader kan *styckkostnads-* eller *produktivitetsmått* tas fram. Motsvarande mått kan i vissa fall tas fram för delar av en verksamhet, t.ex. i form av delproduktivitet. Även i de fall resursinsatsen inte värderas kan motsvarande mått tas fram, t.ex. i form av arbetsproduktivitet. Styckkostnads- och produktivitetmått ger uttryck för myndighetens förmåga att omvandla resurser till varor och tjänster för samhället.

För att denna typ av mått skall vara meningsfulla måste de jämföras med något. De kan jämföras med motsvarande mått över en tidsperiod och/eller från andra verksamheter. Dessutom kan denna typ av mått ligga till grund för jämförelser med mål och planer för produktivitetens utvecklingen i verksamheten.

Att skapa sig en bild av hur resurser omvandlas till prestationer är inte tillräckligt för att bedöma en myndighets verksamhet. Även *kvaliteten* på prestationerna måste beaktas om det skall vara möjligt att tala om hur effektiviteten har utvecklats. Kvalitet är dock ett mångdimensionellt begrepp där varje användning av begreppet har sina teoretiska, metodmässiga och praktiska problem.

Enligt Riksrevisionsverket (1994) betecknar kvalitet en uppsättning av egenskaper och karaktäristika hos ett föremål eller ett skeende. Med kvalitet i myndigheternas verksamhet menas att produktionen är ändamålsenlig och att produkter och tjänster motsvarar målen, de externa kraven, behoven eller efterfrågan på verksamheten.

Inom ramen för arbetet med myndigheternas resultatanalys är det framför allt kvalitet i själva tjänsten/produkten eller i förmedlingen av den till mottagaren som är av intresse att belysa. Men myndigheten bör även bedöma och analysera kvaliteten i inflödet, i de interna produktionsprocesserna och i kontakterna med omvärlden då den är avgörande för kvaliteten i slutprestationerna.

Med *effekter* avses det som har inträffat utanför myndigheten och som har orsakats av myndighetens insatser (Riksrevisionsverket 1994). Effekter är skillnaden mellan den faktiska utvecklingen och den hypotetiska utvecklingen myndighetens verksamhet förutan.

Ett flertal effekter är möjliga att registrera först efter en viss tid. Därför är tidsdimensionen viktig i analysen av effekter. Det gäller både vilka faktorer som går att analysera och hur långt fram i tiden man kan härleda effekterna av myndigheternas verksamhet.

Myndigheternas insatser ger ofta flera olika effekter. Myndigheterna bör prioritera att analysera de effekter som ligger nära insatsen i tid och rum. Verksamhetens *effektivitet* ges då värdet av effekterna relateras till värdet av de insatta resurserna.

Detta kapitel bygger på revisorernas fallstudie av Jordbruksdepartementets verksamhetsområde. Den myndighet som revisorerna valt att studera är Statens livsmedelsverk. De resultat som redovisas är baserade på dels olika dokument i budgetprocessen, dels samtal med företrädare för Statens livsmedelsverk, Jordbruksdepartementet, jordbruksutskottet samt Riksrevisionsverket.

5.1 Statlig jordbrukspolitik

Jordbrukspolitiska mål

Riksdagen beslutade våren 1990 om en ny livsmedelspolitik (prop. 1989/90:146, bet. 1989/90:JoU25, rskr. 1989/90:327). Den ersatte 1985 års riktlinjer för en samlad livsmedelspolitik, vilka ansågs kännetecknas av dålig måloppfyllelse. Ett övergripande mål för den nya livsmedelspolitiken var att den skulle stå i överensstämmelse med de allmänna målsättningarna om en god hushållning med samhällets totala resurser.

Flera av de av regeringen föreslagna målen avsåg Statens livsmedelsverk. Livsmedlen skulle uppfylla livsmedelslagstiftningens hygien- och renlighetskrav. Samtidigt borde den förda politiken bidra till en väl sammansatt kost och därmed till en bättre folkhälsa. Prisutvecklingen på livsmedel skulle vara rimlig i förhållande till prisutvecklingen på övriga varor och tjänster. Konsumenternas val skulle styra produktionen. Konsumenterna skulle ges goda möjligheter att välja mellan livsmedel av olika slag, där skillnaderna kunde avse exempelvis smak, ursprung, produktionssätt och förädlingsgrad.

Efter 1990 års livsmedelspolitiska beslut kom förutsättningarna för jordbrukspolitiken att förändras på flera punkter, främst beroende på Sveriges ansökan om medlemskap i Europeiska unionen (EU). Regeringen bedömde i proposition 1994/95:19 om Sveriges medlemskap i EU att huvuddelen av EU:s bestämmelser på livsmedelsområdet hade införlivats i svensk lagstiftning genom EES-avtalet. Ett svenskt EU-medlemskap innebar enligt regeringen därmed inga större förändringar i förhållande till vad som gällde i augusti 1994. Denna syn delades av riksdagen (bet. 1994/95:UU5, rskr. 1994/95:63, yttr. 1994/95:JoU2y).

Verksamhetsöversikt – Jordbruksdepartementet

Jordbruksdepartementet ansvarar budgetåret 1997 för verksamheter som i huvudsak återfinns inom utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar. Inom utgiftsområdet redovisas utgifter inom ramen för EU:s gemensamma jordbrukspolitik (CAP), den gemensamma fiskepolitiken samt nationellt beslutade åtgärder inom dessa näringar. Vidare redovisas utgifter för växtskydd, djurskydd och djurhälsovård samt livsmedelskontroll. Utgiftsområdet innefattar också anslag till högre utbildning och forskning som rör vård och utnyttjande av biologiska naturresurser. Vidare ingår anslag

till skogsvårdsorganisationen, skogsbruket och rennäringen, varav Jordbruksdepartementet ansvarar för stödet till rennäringen.

Därutöver ansvarar Jordbruksdepartementet för anslaget till Sametinget (utgiftsområde 1), ersättning för viltskador (utgiftsområde 20) samt delar av länsstyrelsernas verksamhet (utgiftsområde 18).

Ramen för Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar (de delar av verksamheten inom utgiftsområde 23 som är att hänföra till Jordbruksdepartementet) är 12 954 miljoner kronor (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113–114). Verksamhetsområdet Livsmedel, dit Statens livsmedelsverk hör, svarar för ca 173 miljoner kronor, dvs. ca 1,3 % av kostnaderna för de verksamheter inom utgiftsområde 23 som är att hänföra till Jordbruksdepartementet.

Statens livsmedelsverk har för budgetåret 1997 ett ramanslag på drygt 103 miljoner kronor.

Statens livsmedelsverk

Livsmedelsverket leds av en generaldirektör, som har två direktörer samt en planeringsdirektör till sin hjälp i en verksledning. Generaldirektören är ordförande i verkets styrelse. Verksledningen har till sitt förfogande ett kansli, till vilket verkets registratur är kopplad. Verket är organiserat i 16 enheter som är direkt underställda verksledningen och från ansvarssynpunkt är sidordnade varandra. Dessutom finns ett internt och ett externt vetenskapligt råd tillgängliga som stöd för organisationen, en arbetsmiljö- och en förslagskommitté samt en miljögrupp.

Det externa rådet består av enskilda konsulter, dvs. personer som är professionella i sak. Dessa personer är inte involverade i verkets arbete med årsredovisningen. Däremot fungerar det externa rådet som rådgivare i samband med verksamhetsplanering och arbetet med den fördjupade anslagsframställningen.

Statens livsmedelsverk ansvarar för normgivning, tillsyn och kontroll, information och påverkan samt kunskapsuppbyggnad inom livsmedelsområdet.

Arbetet i Sverige med tillsyn och kontroll inom livsmedelshanteringen bedrivs på central, regional och lokal nivå. Statens livsmedelsverk svarar för den centrala samordningen och den direkta tillsynen av ca 500 företag. Länsveterinären har på regional nivå en samordnande funktion. På lokal nivå svarar kommunerna för tillsynen över övriga 49 000 anläggningar.

Livsmedelsverket är huvudman för besiktningsveterinärorganisationen (BVO) som ansvarar för köttkontrollen i landets slakterier och exportkontrollanläggningar. Kostnaderna för denna verksamhet skall helt täckas av intäkter. Intäkterna utgörs av köttbesiktningsavgifter vid kontrollslakterier och avgifter vid exportkontrollanläggningar.

Livsmedelsverkets arbete med normgivning innebär bl.a. att verket förenklar och harmoniserar reglerna med främst EU:s regelsystem så långt det är möjligt och med hänsyn till svenska säkerhetskrav. Normer och nya föreskrifter skall endast fastställas om det finns tungt vägande konsumentskäl eller om det krävs med hänsyn till Sveriges internationella förpliktelser.

Genom information, utbildning och samordning skapar Livsmedelsverket

förutsättningar för kommunerna att upprätthålla en likvärdig livsmedelskontroll i hela landet. Verket arbetar även med att stärka informationsinsatserna gentemot lokal och regional livsmedelskontroll och företag som producerar och hanterar livsmedel.

Genom informationsinsatser har Statens livsmedelsverk ambitionen att öka allmänhetens medvetenhet om sambandet mellan kosten och hälsan. Det görs i syfte att förändra konsumtionen av livsmedel i hälsosam riktning.

Livsmedelsverket arbetar även med metodutveckling. Det avser nya metoder för livsmedelskontroll och livsmedelsanalys, men också metoder för analys av prioriterade veterinärmedicinska preparat och bekämpningsmedel i livsmedel.

Livsmedelsverkets verksamhet är indelad i fyra verksamhetsgrenar. Övergripande mål och verksamhetsmål för de olika verksamhetsgrenarna framgår av sammanställningen nedan (se tabell 5.1).

Tabell 5.1: Övergripande mål, verksamhetsgrenar och verksamhetsmål för Statens livsmedelsverk budgetåret 1994/95.

Övergripande mål [enligt instruktion (1988:857)]

Livsmedelsverket skall särskilt:

1. bevaka konsumentintresset inom livsmedelsområdet,
2. utöva tillsyn enligt livsmedelslagen (1971:511) samt leda och samordna livsmedelskontrollen,
3. verkställa utredningar och praktiskt vetenskapliga undersökningar om livsmedel och kostvanor,
4. medverka till att statsmakternas riktlinjer i fråga om kost och hälsa fullföljs,
5. informera om sådana förhållanden på livsmedelsområdet som är viktiga för konsumenterna,
6. godkänna laboratorier för livsmedelsundersökningar,
7. samarbeta med motsvarande myndigheter i andra länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och med EFTA:s övervakningsmyndighet för att säkerställa att EES-avtalets regler på livsmedelsområdet följs,
8. inom ramen för EES-avtalet delta i vetenskapligt samarbete på livsmedelsområdet.

Verksamhetsmål

- **Verksamhetsgren 1: Normgivning**

Verksamhetsmål: utforma reglerna för produktion och hantering av livsmedel och livsmedelskontroll så, att de livsmedel som saluhålls är av god kvalitet och konsumenterna skyddas mot hälsorisker och oredligt förfarande¹; underlätta för konsumenterna att välja livsmedel som tillgodoser deras önskemål¹.

- **Verksamhetsgren 2: Tillsyn och kontroll**

Verksamhetsmål: samordna den offentliga livsmedelskontrollen, samtidigt som kontrollen i högre grad skall bygga på företagens egentillsyn; genom information, utbildning och samordning skapa förutsättningar för kommunerna att upprätthålla en likvärdig livsmedelskontroll i hela landet².

- **Verksamhetsgren 3: Information och påverkan**

Verksamhetsmål: genom information och utbildning om sambanden mellan kosten och hälsan ge konsumenterna de kunskapsmässiga förutsättningarna att göra ett totalt sett hälsosamt val av olika livsmedel¹.

- **Verksamhetsgren 4: Kunskapsuppbyggnad**

Verksamhetsmål: följa den internationella utvecklingen inom verkets ansvarsområde¹.

¹ Enligt regleringsbrev

² Endast enligt årsredovisning

Av myndighetens regleringsbrev för 1994/95 framgick även hur de fastställda verksamhetsmålen skulle kunna uppnås. I denna del av regleringsbrevet kommenterades även verksamhetsgrenen tillsyn och kontroll.

Enligt den instruktion som utfärdades den 7 mars 1996 (1996:147) är verksamhetens mål att Livsmedelsverket i konsumenternas intresse skall verka för säkra livsmedel av god kvalitet, redlighet i livsmedelshandlingen och bra matvanor.

Av verksamhetens totala kostnader budgetåret 1994/95 svarade tillsyn och kontroll, inklusive BVO, för drygt hälften. Ungefär en femtedel av de totala kostnaderna var att hänföra till verkets arbete med kunskapsuppbyggnad (exklusive BVO: 28 %). Verksamhetsgrenarna normgivning respektive information och påverkan tog var för sig i anspråk ungefär en tiondel av de totala resurserna 1994/95. Personalkostnaderna inom Livsmedelsverket och besiktningsveterinärorganisationen omfattade 60,3 % av verkets totala kostnader 1994/95. Antalet årsarbetskrafter vid Livsmedelsverket var 286 och vid besiktningsveterinärorganisationen 173 år 1994/95.

5.2 Analys och användning av resultat inom Jordbruksdepartementet

Inledningsvis presenteras i sammanfattning resultatet av revisorernas fallstudie avseende Jordbruksdepartementet. En fullständig redovisning av resultatet ges i bilaga 1. Därefter kommenterar revisorerna regleringsbrevet, årsredovisningarna och resultatdialogen mellan myndigheter, regering och riksdag.

Sammanfattning av fallstudien

Regleringsbrevet och årsredovisningarna

Statens livsmedelsverk anser att de övergripande mål som gällde budgetåret 1994/95 var att anse som en beskrivning av de arbetsuppgifter som verket skulle utföra. Verksamhetsmålen var i sin tur att anse som en beskrivning av

vilka medel verket skulle använda för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Några egentliga mål att följa upp eller mäta fanns inte.

Livsmedelsverket anser att det finns en tydlig koppling mellan övergripande mål och verksamhetsmål i 1995/96 års regleringsbrev för väsentliga delar av verksamheten. Enligt Livsmedelsverket kan innehållet i regleringsbrevet utvecklas mycket mer än vad som skett i 1997 års regleringsbrev. Dessutom kan verket utveckla sitt arbete med att bryta ned verksamhetsmålen till interna mål för olika resultatområden.

Livsmedelsverket består av många olika, även små, verksamheter. Det innebär att det både är svårt och mindre meningsfullt att i alla delar leva upp till krav enligt gällande förordning. Av den kritik som Riksrevisionsverket riktade mot verkets årsredovisning 1993/94 tog Livsmedelsverket fasta på att i ökad omfattning kommentera måluppfyllelsen i årsredovisningen för 1994/95 med utgångspunkt i olika prestationers bidrag.

Riksrevisionsverket påtalade avseende budgetåret 1993/94 att det var angeläget att Livsmedelsverket endast skulle redovisa väsentliga slutprestationer i årsredovisningen och beräkna styckkostnaderna för dessa. Enligt Livsmedelsverket hade dock Jordbruksdepartementet tydligt givit uttryck för att man önskade en årsredovisning i samma form och med samma omfattande innehåll som årsredovisningen 1993/94.

Livsmedelsverket uppfattar att årsredovisningen 1994/95 gav en bra bild av vad myndigheten gjorde under det gångna året. Däremot beskriver den inte effekterna av verksamheten.

Inom Livsmedelsverket finns ingen uttalad policy avseende hur resultatet inom ett resultatområde skall leda till belöningar eller utkrävande av ansvar. Den koppling som finns avser resurstilldelning för kommande budgetår och i viss mån den individuella löneutvecklingen. Inom verket har man även principen att chefsförordnanden omprövas vart 4:e år.

Myndigheten har tidigare, precis som andra myndigheter, ålagts ett spar krav. Det har dock i praktiken inte funnits någon koppling mellan hur det ålagda sparkravet fördelats inom verket och resultatet för respektive resultat område.

Den stora uppgiften för Livsmedelsverkets styrelse är att besluta om föreskrifter. Livsmedelsverket anser att styrelsen inte har utnyttjats i frågor som avser hur verksamhetens resultat skall redovisas.

Livsmedelsverket konstaterar att grundtanken i styrfilosofin resultatstyrning – sätta mål, följa upp resultat, belöna/utkräva ansvar – inte genomsyrar verkets arbete med EU. Arbetet i olika arbetsgrupper genomförs utan att det formuleras mål för vad arbetet i de olika arbetsgrupperna skall leda till alternativt vad som är målet för Sverige i de enskilda sakfrågorna. Som EU-arbetet för närvarande bedrivs innebär det en återgång till ett gammalt och förlegat styrsystem.

Enligt *Jordbruksdepartementet* lades de övergripande målen och verksamhetsmålen för Statens livsmedelsverk fast redan budgetåret 1991/92. Enligt departementet var de övergripande målen för Livsmedelsverket 1994/95 att anse som en beskrivning av vilka arbetsuppgifter som verket skulle utföra. Verksamhetsmålen var i praktiken formulerade som vilka medel Livsmedelsverket skulle använda för att utföra sina uppgifter. Departementet anser att

den dåvarande – och nuvarande – indelningen i verksamhetsgrenar är ändamålsenlig med hänsyn till Livsmedelsverkets verksamhet. Det förelåg inte någon tydlig koppling mellan övergripande mål och verksamhetsmål. Flertalet mål var inte heller möjliga att följa upp eller mäta. Jordbruksdepartementet anser att erfarenheterna från Livsmedelsverket avseende budgetåret 1994/95 är i stort allmängiltiga för övriga myndigheter inom departementets ansvarsområde för samma period.

Departementets arbete med att formulera övergripande mål och verksamhetsmål i 1995/96 års regleringsbrev för Livsmedelsverket tog sin utgångspunkt i verkets fördjupade anslagsframställning. Det förekom en omfattande intern dialog inom departementet kring regleringsbrevets utformning, men också med Livsmedelsverket och Finansdepartementet. Finansdepartementet ansåg att Jordbruksdepartementet generellt skulle förbättra formuleringarna av såväl övergripande mål som verksamhetsmål.

Den politiska ledningen på Jordbruksdepartementet deltog i begränsad omfattning i arbetet med att formulera innehållet i regleringsbreven för 1995/96. Däremot deltog berörda enhetschefer aktivt i detta arbete.

Jordbruksdepartementet bedömer att Livsmedelsverkets regleringsbrev för 1995/96 innebar ett stort steg i arbetet med att formulera uppföljnings- och mätbara verksamhetsmål. Flera av verksamhetsmålen gällde över en treårsperiod. Departementet anser att graden av precisering av verksamhetsmålen till stor del påverkades av Livsmedelsverket. Departementet anser också att det finns en tydlig koppling mellan övergripande mål och verksamhetsmål i 1995/96 års regleringsbrev för väsentliga delar av Livsmedelsverkets verksamhet.

Erfarenheterna från Livsmedelsverket är delvis allmängiltiga. Departementet anser att ambitionsnivån genomgående höjdes avseende målformuleringar inför regleringsbrevet 1995/96. Målen omformulerades dock endast för ett fåtal myndigheter. Det beror bl.a. på dels att det generellt är svårt att formulera övergripande mål och verksamhetsmål som är möjliga att mäta, dels att huvudmännen i vissa fall inte var speciellt angelägna att förändra rådande målformuleringar för myndigheterna.

Vid tidpunkten för fastställandet av myndigheternas regleringsbrev för år 1997 fanns myndigheternas årsredovisningar för budgetåret 1994/95 att tillgå. Departementet pekar på att förutsättningarna för myndigheternas verksamhet oftast har förändrats över tiden, vilket i viss mån gör resultatredovisningen i årsredovisningarna mindre intressant som det heltäckande underlaget för regeringens styrning.

Jordbruksdepartementet bedömer att Livsmedelsverkets årsredovisning för budgetåret 1994/95 gav den berörda sakenheten nödvändig och relevant information om verkets resultat. Departementet saknade dock en tydlig koppling mellan verksamhetens resultat och målen för verksamheten. Däremot anser departementet att Livsmedelsverkets årsredovisning i mindre omfattning var användbar för departementets budgetprövning. Departementet instämmer till stor del i den kritik som Riksrevisionsverket framförde (bl.a. för omfattande prestationsredovisning, begränsad redovisning av styckkostnader, bristande jämförelse mellan resultat och mål och otydlig beskrivning av hur prestationerna bidrar till att förverkliga verksamhetsmålen).

Erfarenheterna från Livsmedelsverkets årsredovisning 1994/95 förefaller i stort vara allmängiltiga för övriga myndigheter under samma period. Då målen för myndigheternas verksamhet i flera fall var otydliga hade det ingen större betydelse att myndigheterna inte redovisade hur väl resultatet svarade mot målen för verksamheten.

Grundläggande för styrningen av myndigheternas EU-engagemang är EU:s regelverk respektive det nationella regelverket. Departementets verksamhet följs upp dels genom den nationella styrformen, dels av övervakningskommittéer och av EU:s granskningsorgan. Departementet anser att granskningsrapporterna från EU:s granskningsorgan ger ett värdefullt bidrag till styrningen av myndigheterna. Internt inom Jordbruksdepartementet har en diskussion förts om att, då nya frågor aktualiseras i arbetet inom EU-kommissionen, det bör vara möjligt att i ökad omfattning resultatstyra Livsmedelsverkets deltagande i de olika arbetsgrupperna.

När det gäller det svenska deltagandet i olika arbetsgrupper inom EU-rådet ges de svenska representanterna – vanligtvis personal från Livsmedelsverket – skriftliga instruktioner. Initialt remissbehandlas EU-kommissionens förslag, därefter tas ett underlag till svensk ståndpunkt fram av Livsmedelsverket. Avslutningsvis sker en beredning inom departementet som mynnar ut i skriftliga instruktioner till den svenska representationen i arbetsgrupperna. Denna process innebär att regeringen/departementet i detalj styr det svenska arbetet i de olika arbetsgrupperna. Jordbruksdepartementet anser att det föreligger ett uttalat behov av att i detalj specificera den svenska ståndpunkten.

Resultatdialogen

Enligt *Livsmedelsverket* hävdar departementet att man använder sig av årsredovisningen i sin uppföljning och styrning av verket. Verket anser det dock vara oklart vilken koppling som finns mellan den information som redovisas i årsredovisningen och hur departementet i praktiken följer upp och styr verket. Den återkoppling som verket får är att ”man skött sig bra”.

Livsmedelsverket uppfattar att departementet inte har resurser för att på ett mer genomgripande sätt kunna bidra med en konstruktiv återkoppling till verket. Budgethandläggarna förefaller vara upptagna med mycket annat än det som avser myndigheternas årsredovisningar. Livsmedelsverket uppfattar departementets hållning som att det inte föreligger någon vilja att långsiktigt påverka verkets verksamhet och därmed verkets arbete med att redovisa resultatet av sin verksamhet. Jordbruksdepartementet förhåller sig enligt Livsmedelsverket passivt.

Det förekommer s.k. utvecklingssamtal mellan verkschef och statssekreterare en gång per år. Ett av syftena med dessa möten är att diskutera myndighetens resultat under det senaste budgetåret. I praktiken behandlar dock dessa samtal i mycket begränsad omfattning myndighetens resultat utan i huvudsak olika sakfrågor.

Livsmedelsverket anser att verksamhetens politiska förankring är god. Det framgår av bl.a. dialogen med Jordbruksdepartementet att politikerna litar på att Livsmedelsverket står för kunnande och kompetens inom området.

Jordbruksdepartementet förde en begränsad resultatdialog med Livsmedelsverket kring årsredovisningen 1994/95. Enbart myndighetschefen och statssekreteraren medverkade vid detta tillfälle. Denna dialog finns inte dokumenterad. En begränsad återkoppling lämnades till den berörda sakenheten. Jordbruksdepartementet anser att det för framtiden är viktigt att resultatdialogen med Livsmedelsverket utvecklas.

Ansvarig handläggare gick tillsammans med departementets budgetsamordnare och budgethandläggaren på Finansdepartementet igenom Livsmedelsverkets årsredovisning för budgetåret 1994/95. Årsredovisningen diskuterades även under hand med Riksrevisionsverket. Därefter föredrog handläggaren sina iakttagelser för statssekreteraren.

Livsmedelsverkets årsredovisning 1994/95 hade ett i sig begränsat informationsvärde för departementets bedömning av Livsmedelsverkets framtida verksamhet. Departementet ansåg däremot att årsredovisningen tillsammans med den fördjupade anslagsframställningen för perioden 1995/96–1997/98 kunde ligga till grund för departementets bedömning av Livsmedelsverkets framtida inriktning. Livsmedelsverkets årsredovisning kompletterades även genom informella kontakter, t.ex. med lokala tillsynsmyndigheter.

Departementet får även information om hur Livsmedelsverket sköter sig via EU:s kontrollverksamhet. Resultatet av EU:s kontrollarbete sammanfattas i rapporter som löpande delges departementet.

Erfarenheterna från Statens livsmedelsverk är enligt Jordbruksdepartementet i stora drag allmängiltiga. Departementet betonar att den informella dialogen mellan departementets handläggare och myndighetsföreträdare är omfattande. Det gäller även i samband med att myndigheten avrapporterar sin årsredovisning.

Bristen på tid är enligt departementet den allvarligaste restriktionen på arbetet med resultatstyrning. En stor del av departementets arbete sker ad hoc, vilket i huvudsak beror på det svenska EU-medlemskapet. Det innebär att det är svårt för handläggarna att planera sitt arbete, men också att ägna nödvändig tid åt att följa upp och styra myndigheterna. Departementet konstaterar att den tillgängliga tiden inte räcker till för att på ett utförligt sätt bedöma myndigheternas resultat. Detta förhållande tillsammans med stor personalomsättning inom departementet har fått till följd att kontinuitetsproblemen i arbetet med resultatstyrning är påtagliga.

Departementet har inte på något systematiskt sätt funderat på kopplingen mellan det resultat som myndigheterna redovisar och förekomsten av belöningar alternativt utkrävande av ansvar. Departementet konstaterar att myndigheternas årsredovisningar utgör ett viktigt led i resultatdialogen med myndigheterna.

Den övergripande styrningen av myndigheterna grundas på lagar och förordningar. Detta kan utgöra en komplikation för en väl utvecklad resultatstyrning då målen kan finnas utspridda i flera olika dokument. Härtill kommer att myndigheterna styrs av olika styrmedel. Ett viktigt styrmedel är anslags-tilldelningen. Myndighetens instruktion och regleringsbrevet till myndigheten är likaså viktiga medel i departementets styrning av myndigheterna. Departementet anser att regleringsbrevets betydelse i styrningen av förvaltningen tilltagit över tiden. I övrigt använder departementet skriftliga reaktioner,

muntliga synpunkter samt utfrågningar som grund för sin styrning av myndigheterna.

Lagstiftning och regelverk svarar för den övergripande styrningen av myndigheterna. Därmed är den grundläggande styrningen enligt departementet löst. Övriga styrmedel svarar för en begränsad styrning inom en av lagstiftning och regler given ram för verksamheten.

Jordbruksdepartementet upplever att Finansdepartementet har prioriterat arbetet med de finansiella sidorna av den nya budgetprocessen, t.ex. införandet av rambudgetering. På initiativ av Jordbruksdepartementet förekommer dock samtal med Finansdepartementet som har inriktats på vad som är bra respektive dåligt med verksamheten men även med resultatredovisningen i årsredovisningen. Dessa diskussioner sker som ett led i Jordbruksdepartementets granskning av myndigheternas årsredovisningar. Resultatet av beredningen är ett antal underlagspromemorior som ligger till grund för statssekreterarens utvecklingssamtal med myndighetscheferna.

Jordbruksdepartementet anser att riksdagen inte har preciserat vilken resultatinformation regeringen skall redovisa i budgetpropositionen. Departementet har inte noterat någon reaktion från riksdagen på regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen hösten 1996. Departementet tolkar riksdagens tystnad som att riksdagen är nöjd med den presenterade resultatredovisningen (alternativt att riksdagen inte är intresserad av denna information).

Resultatredovisningen i budgetpropositionen hösten 1996 visar enligt departementet hur verksamheten i stort har utvecklats. Det är svårt att göra en kortfattad redovisning av myndigheternas resultat i budgetpropositionen.

Det har dock varit framför allt frågor om besparingar som hittills tagit den politiska ledningens engagemang i anspråk. I samband med genomförda besparingar inom ansvarsområdet har det funnits en svag koppling mellan de resultat som myndigheterna redovisat i sina årsredovisningar och de beslut om besparingar som föreslagits och sedan fattats.

Administrativa enheten och funktionen för budgetsamordning på Jordbruksdepartementet har fr.o.m. den 1 mars 1997 förstärkts med en årsarbetskraft. Resursförstärkningen är primärt avsedd för det departementsövergripande arbetet med implementering av resultatstyrning. Inom departementet är den administrativa enheten drivande i arbetet med resultatstyrning.

Huvuddelen av *jordbruksutskottets* beredningsarbete med budgetpropositionen hösten 1996 kretsade kring budgetfrågor och vissa allmänpolitiska frågor som togs upp i motioner. En förklaring till detta förhållande är att utskottets ansvarsområde bl.a. omfattar ett 50-tal anslag och 18 myndighetsområden, dvs. är väldigt omfattande. Frågor om resultatstyrning behandlades inte inom ramen för beredningen av budgetpropositionen på grund av tidsbrist.

Regeringens redovisning i budgetpropositionen hösten 1996 omfattar i huvudsak en beskrivning av övergripande mål för verksamheterna. Någon beskrivning av resultatet av verksamheten och hur det förhåller sig till målen görs inte. De målformuleringar som regeringen redovisar i budgetpropositionen är allmänt hållna. Det gör det svårt för utskottets ledamöter att i praktiken få en bild av huruvida dessa mål är uppfyllda. En ökad konkretisering av framför allt de övergripande målen skulle kunna få till följd att ledamöternas

intresse för resultatredovisningen i budgetpropositionen skulle tillta.

Utskottet får den information man behöver från regeringen och dess myndigheter för att på ett övergripande plan kunna bedöma huruvida olika verksamhetsområden utvecklas på ett godtagbart sätt. Däremot är t.ex. den resultatredovisning som presenterades i budgetpropositionen hösten 1996 otillräcklig för att göra det möjligt att mer i detalj bedöma graden av måluppfyllelse.

Utskottet är främst intresserat av effekterna av myndigheternas verksamhet snarare än av en produktionsorienterad redovisning av hur myndigheterna bedriver sin verksamhet. En utförligare resultatredovisning i samband med budgetpropositionen bör inriktas på övergripande bedömningar av verksamhetsområden och i mindre omfattning detaljerade redovisningar på myndighetsnivå.

Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående regleringsbrev och årsredovisning

Regleringsbrevet

Som framgått av avsnitt 4.2 skall de övergripande målen ge uttryck för statsmakternas långsiktiga syfte med verksamheten och vanligtvis vara att anse som främjande- eller inriktningsmål. De övergripande målens roll i resultatstyrningen är att vara allmän ledstjärna. Riksdagens revisorer kan dock konstatera att de övergripande målen för Livsmedelsverket var formulerade i termer av övergripande uppgifter för myndigheten.

I regleringsbrevet var inte något verksamhetsmål fastställt för verksamhetsgrenen tillsyn och kontroll (se tabell 5.1). Revisorerna finner detta förhållande anmärkningsvärt då denna verksamhetsgren svarade för ca 56 % av de totala verksamhetskostnaderna budgetåret 1994/95.

Revisorerna kan också konstatera att regeringen inte hade fastställt något krav på återrapportering i regleringsbrevet 1994/95.

Årsredovisningen

Inför varje verksamhetsår fastställer Livsmedelsverket en verksamhetsplan, så även för budgetåret 1994/95. Mot bakgrund av den organisatoriska indelningen av Statens livsmedelsverk i olika enheter beskrivs i verksamhetsplanen enhetsvisa *resultatområden* och mål. Flertalet av de enheter som arbetar med myndighetens kärnverksamheter bedriver verksamhet som berör flera av de fyra verksamhetsgrenarna.

I verksamhetsplanen beskrivs relativt utförligt de arbetsuppgifter som respektive enhet skall utföra under budgetåret. Dessa beskrivningar är inte kvantitativt inriktade utan utgör en på regleringsbrevet baserad utförligare kvalitativ beskrivning.

Statens livsmedelsverk var enligt årsredovisningen för budgetåret 1994/95 indelat i fyra *verksamhetsgrenar*: normgivning, tillsyn och kontroll, information och påverkan samt kunskapsuppbyggnad (se tabell 5.1 för en beskrivning av verksamhetsmålen). I den mån verksamhetsmål var preciserade för

de olika verksamhetsgrenarna var dessa kvalitativt inriktade.

Revisorerna bedömer att verksamhetsmålet för den första verksamhetsgrenen avser dels en beskrivning av de uppgifter myndigheten skulle utföra ("utforma regler för produktion och hantering av livsmedel"), dels ett kvalitativt mål ("konsumenterna skyddas mot hälsorisker och oredligt förfarande" samt "underlätta för konsumenterna att välja livsmedel").

Även verksamhetsmålet för den andra verksamhetsgrenen utgör en beskrivning av de uppgifter myndigheten skulle utföra ("samordna den offentliga livsmedelskontrollen" och "skapa förutsättningar för"). Revisorerna noterar att verksamhetsmålet för denna verksamhetsgren inte var fastställt i Livsmedelsverkets regleringsbrev.

Verksamhetsmålet för den tredje verksamhetsgrenen kan enligt revisorerna beskrivas på motsvarande sätt som för den första verksamhetsgrenen.

Verksamhetsmålet för den fjärde verksamhetsgrenen var endast en beskrivning av vad verket skulle göra och kunde som det var formulerat svårigen följas upp.

Verksamhetsmålen var inte operationaliserade och några resultatmåttningsmått fanns inte fastställda för de olika verksamhetsgrenarna.

På grund av att de övergripande målen för myndigheten var formulerade som uppgifter för myndigheten kan verksamhetsmålen ses som en ytterligare precisering av dessa uppgifter.

I vilken omfattning Livsmedelsverket i sin årsredovisning redovisade kostnader, intäkter, prestationer och styckkostnader per verksamhetsgren framgår av underbilaga 1.

Verksamhetsgrenen *normgivning* delades in i tre resultatområden: föreskrifter och allmänna råd, handläggning av ärenden samt internationellt samarbete. Kostnader och intäkter redovisades per resultatområde och totalt för perioden 1991/92–1994/95, i löpande priser. För varje resultatområde gjordes i vissa fall en ytterligare precisering på olika delverksamheter. Prestationer redovisades avseende handläggning av ärenden (antal avslutade ärenden samt antal remissvar) och internationellt samarbete (antal möten, antal deltagare och antal dagar). I samband med redovisningen av det internationella samarbetet angavs i vissa fall i vilken funktion personal från verket deltog i mötena, vilket möjligen kan ses som en kvalitetsindikator. Utöver den kvantitativa information som redovisades gjordes ett försök att kommentera varje resultatområde med avseende på mål och resultat.

De av Livsmedelsverket valda slutprestationerna förefaller revisorerna vara rimliga. Revisorerna saknar dock en diskussion om valet av slutprestationer för resultatområdet föreskrifter och allmänna råd.

Revisorerna saknar också ett försök att relatera verksamhetsgrenens (resultatområdets) prestationer till kostnaderna. Om så skett hade det enligt revisorerna varit möjligt att säga något om hur kostnaderna per prestation förändrats över tiden. För att en sådan jämförelse skall vara meningsfull förutsätts dock att kostnaderna fastprisberäknas, dvs. att respektive kostnadsslag rensas från den allmänna prisutvecklingen med hjälp av relevant prisindex. Därmed måste alltså även Livsmedelsverkets redovisning av kostnader förfinas och specificeras per verksamhetsgren (resultatområde) och kostnadsslag.

Revisorerna har vid genomgången av de tre övriga verksamhetsgrenarna

och därmed sammanhängande resultatområden funnit att den kritik som riktats mot redovisningen av den första verksamhetsgrenen är befogad även i fråga om de övriga. Vid en genomgång av de övriga verksamhetsgrenarna framkommer dessutom att antalet kategorier av prestationer som redovisas är stort. Revisorerna anser att flera av de s.k. slutprestationerna, t.ex. antal telefonsamtal, inte tillför någon information ur ett analys- och styrningsperspektiv.

I ett fall redovisar Livsmedelsverket hur styckkostnaderna utvecklas, nämligen i fråga om besiktningsveterinärorganisationen (BVO) och kostnaden per kropp för nötdjur, ren och fjäderfä. Med hänsyn till att BVO svarade för ungefär en tredjedel av Livsmedelsverkets totala kostnader 1994/95, och köttbesiktningen för 85 % av kostnaderna för BVO, är detta information som tillsammans med annan information borde kunnat ligga till grund för en diskussion om resultatet av BVO:s verksamhet. Utöver en redovisning av BVO:s finansiella resultat fördes inte någon sådan diskussion i årsredovisningen.

Mot bakgrund av de krav som förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134) ställde på myndigheten anför revisorerna dessutom följande:

- Statens livsmedelsverk har översiktligt redovisat och kommenterat verksamhetens resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Däremot har verksamhetens resultat i termer av mätbara effekter av prestationerna varken redovisats eller kommenterats.
- Statens livsmedelsverk har inte redovisat hur resultatet per verksamhetsgren utvecklats med avseende på kvaliteten. Däremot redovisar och kommenterar Livsmedelsverket översiktligt sitt arbete med kvalitetssäkring.
- Statens livsmedelsverk redovisar i flertalet fall verksamhetens resultat för berört budgetår, per verksamhetsgren, jämfört med de senaste tre årens resultat.
- I och med att de övergripande målen formulerades i termer av övergripande uppgifter har det inte varit möjligt för Livsmedelsverket att kommentera hur resultatet av myndighetens verksamhet förhöll sig till de övergripande målen.

Riksrevisionsverket riktade som framgår av bilaga 1 viss kritik mot Statens livsmedelsverk för hur verksamhetens resultat för budgetåret 1993/94 redovisades i årsredovisningen. Enligt verket gav Livsmedelsverkets årsredovisning inte tillräckligt underlag för bedömning av verksamhetens utveckling i förhållande till målen för verksamheten. Denna kritik kvarstår även avseende budgetåret 1994/95. Samtidigt konstaterar revisorerna att regeringen i budgetpropositionen hösten 1996 sammantaget bedömer att det finns förutsättningar för Statens livsmedelsverk att uppnå de uppsatta målen för verksamheten, vilket framgår av bilaga 1. Av riksdagens hantering av budgetpropositionen i denna del framkommer inte heller några synpunkter på Livsmedelsverkets resultat för 1994/95 (se bilaga 1). Revisorerna anser däremot, precis som Riksrevisionsverket, att Livsmedelsverkets resultatredovisning är för ofullständig för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten utvecklats

tillfredsställande eller inte.

Enligt revisorerna förefaller det finnas goda förutsättningar för Statens livsmedelsverk att med relativt enkla medel utveckla och precisera resultatredovisningen i årsredovisningen. För det första bör Livsmedelsverket ta fasta på Riksrevisionsverkets önskemål om att i årsredovisningen endast redovisa väsentliga slutprestationer per verksamhetsgren. Ett sådant val av slutprestationer kan med fördel göras i samverkan med Riksrevisionsverket och Jordbruksdepartementet. Den information som Livsmedelsverket redovisat i årsredovisningen 1994/95 kan enligt revisorerna utgöra en utgångspunkt för detta arbete. Det är enligt revisorernas uppfattning angeläget att valet av slutprestationer kopplas till departementets informationsbehov för att Livsmedelsverket i praktiken skall kunna följas upp och styras. Den diskussion som föregår valet av slutprestationer skall dokumenteras.

Revisorerna instämmer i Riksrevisionsverkets krav på att styckkostnader bör beräknas för väsentliga slutprestationer. En rättvisande styckkostnadsberäkning förutsätter dock att kostnadsredovisningen blir tydligare och mer detaljerad och att kostnaderna fastprisberäknas, dvs. rensas från den allmänna prisutvecklingen med hjälp av relevant prisindex. Revisorerna noterar att Statens livsmedelsverk i den fördjupade anslagsframställningen för perioden 1995/96–1997/98 för några få verksamhetsgrenar/verksamhetsområden redovisar kostnadsutvecklingen i fasta priser och produktivitetsutvecklingen.

Som framgår av Livsmedelsverkets årsredovisning för budgetåret 1994/95 omfattas hela verksamheten av arbetet med att bygga upp ett kvalitetssystem. Verkets arbete med den interna kvalitetssäkringen omfattar sedan ett par år den *laborativa* verksamheten. Livsmedelsverket konstaterar att kvalitetsarbetet i denna del utvecklats positivt. Detta bekräftas bl.a. av resultatet från en extern kvalitetsrevision som genomfördes hösten 1994. Under 1994/95 har även det interna kvalitetssäkringsarbetet kommit att omfatta *icke laborativ* verksamhet. Livsmedelsverket har bl.a. använt sig av Utmärkelsen Svensk Kvalitet som verktyg för att utveckla enheternas kvalitetsarbete. Det har skett genom att enhetsvisa kvalitetssäkringsplaner utarbetats. Livsmedelsverkets arbete med den externa kvalitetssäkringen har i huvudsak avsett extern laboratorietillsyn. Verket nämner t.ex. att fler instruktioner tagits fram och börjat tillämpas.

Enligt revisorerna förefaller Livsmedelsverket vara på god väg i sitt arbete med att kvalitetssäkra verksamheten. Revisorerna efterlyser dock en tydligare koppling mellan resultatet av detta arbete och innehållet i resultatredovisningen. Revisorerna anser att det borde vara möjligt för Livsmedelsverket att i anslutning till redovisningen av väsentliga slutprestationer, men även av produktivitetsutvecklingen inom verksamhetsgrenar och resultatområden, redovisa och kommentera hur verksamhetens kvalitet utvecklas, t.ex. i form av kvalitetsindikatorer.

Ur riksdagens perspektiv är det ytterst av intresse att få en indikation på hur väl Livsmedelsverket lyckas omvandla insatta resurser till effekter och på värdet av dessa. Revisorerna inser att det är svårt att mäta effekterna av Livsmedelsverkets prestationer. Ett exempel är svårigheten att fastställa hur Livsmedelsverket genom sitt arbete med att inspektera livsmedelsanlägg-

ningar bidrar till att säkra livsmedel av god kvalitet.

Revisorerna anser att metoder för att mäta effekter finns att tillgå. En myndighet som inom ramen för sitt utvecklingsarbete med effektanalyser via olika fallstudier och metodrapporter visat på möjligheter att analysera effekter är Statskontoret (se t.ex. Statskontorets rapport 1993:4). Även Riksrevisionsverket har givit ut rapporter som behandlar analyser av effekter (se t.ex. Riksrevisionsverkets rapport 1996:6). Dessa rapporter behandlar olika kvantitativa metoder som gör det möjligt att mäta och tolka effekterna av myndigheters verksamhet.

Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultatdialogen

Revisorerna kan konstatera att resultatdialogen mellan Jordbruksdepartementet och berörda myndigheter (motsvarande) kring resultatredovisningen i årsredovisningarna avseende 1994/95 var begränsad, vilket framgår av bilaga 1. Värt att notera är att Statens livsmedelsverk uppfattar Jordbruksdepartementets hållning som att departementet inte verkar ha någon vilja att långsiktigt påverka inriktningen och omfattningen av verkets verksamhet. Detta förhållande kan vara en förklaring till att departementet inte var engagerat i hur Livsmedelsverket redovisade resultatet av sin verksamhet. En annan förklaring till den bristande resultatdialogen kan vara att samtal enbart förekommit mellan myndighetschefer och statssekreteraren och att resultatet av dessa samtal inte redovisats för berörda tjänstemän i myndigheter och departement. Jordbruksdepartementet betonar dock att den informella dialogen mellan departementets handläggare och myndighetsföreträdare varit omfattande i samband med att myndigheterna avrapporterade sina årsredovisningar.

I samband med att Jordbruksdepartementet skall bedöma bl.a. myndigheternas resultatredovisningar avseende 1995/96 kommer enhetschefer och berörda handläggare att aktivt delta i resultatdialogen med myndigheterna. Det bör enligt revisorerna kunna innebära att resultatdialogen mellan myndigheter och departement fördjupas.

Revisorerna kan konstatera att resultatdialogen 1994/95 mellan Jordbruksdepartementet och myndigheterna (motsvarande) inte förefaller ha dokumenterats. I kombination med stor personalomsättning inom departementet innebär en otillräckligt dokumenterad resultatdialog att kontinuiteten i arbetet med resultatstyrning äventyras.

Revisorernas sammanfattande bedömning av Jordbruksdepartementet

Regleringsbrev och årsredovisning

För att leva upp till förordningen om myndigheternas årsredovisning bör Jordbruksdepartementet öka kraven på sina myndigheter i ett antal avseenden. För att säkerställa att en kontinuerlig resultatdialog kommer till stånd mellan departementet och myndigheterna måste gjorda överväganden etc. dokumenteras.

Verksamhetsmålen bör konkretiseras och göras operationaliserbara alter-

nativt kompletteras med resultatmått som möjliggör mätning. Myndigheterna måste dokumentera sambandet mellan verksamhetens övergripande mål och verksamhetsgrenarnas verksamhetsmål. Av tillgänglig dokumentation måste också framgå på vilka grunder verksamhetsindelningen är gjord. Åtminstone ett resultatmått måste fastställas per verksamhetsgren. Den diskussion som föregår valet av resultatmått bör dokumenteras.

Enligt revisorerna förefaller det rimligt att Jordbruksdepartementet successivt ökar kraven på myndigheterna, bl.a. genom att i regleringsbrevet precisera i vilka avseenden respektive myndighet varje budgetår skall förbättra sin resultatredovisning.

Flera av de verksamheter som ligger inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde berörs av Sveriges EU-anslutning. Arbetet inom t.ex. EU-kommissionens olika arbetsgrupper förefaller vara omfattande (se bilaga 1). Därmed är det enligt revisorerna av intresse att överväga hur myndigheternas arbete i anslutning till EU:s olika organ kan resultatstyras. Revisorerna noterar att Jordbruksdepartementet anser att det borde vara möjligt att i ökad omfattning resultatstyra detta arbete. Även t.ex. Statskontoret har konstaterat att det inte verkade föreligga några principiella problem att kombinera en mer direkt styrning av EU-arbetet och införandet av resultatstyrning (Statskontoret, rapport 1996:7). Departementet anser att det i princip inte föreligger någon skillnad. Revisorerna föreslår att Jordbruksdepartementet i samarbete med Statens livsmedelsverk och Riksrevisionsverket genomför en pilotstudie i syfte att visa på hur det är möjligt att formulera mål för och följa upp resultat av det svenska EU-engagemanget. Resultatet av ett sådant utvecklingsarbete kan sedan ligga till grund för motsvarande resultatstyrning av den verksamhet som t.ex. Statens jordbruksverk och Fiskeriverket bedriver. Ett sådant utvecklingsprojekt kan även vara av värde för andra departement som berörs av det svenska EU-medlemskapet.

Revisorerna föreslår dessutom att Livsmedelsverket i samarbete med Jordbruksdepartementet och t.ex. Statskontoret genomför en utvärdering av en av Livsmedelsverkets verksamhetsgrenar, t.ex. tillsyn och kontroll, med ambitionen att identifiera, kvantifiera och värdera effekterna av slutprestationerna.

Resultatdialogen

Dialogen mellan myndigheterna och Jordbruksdepartementet kring resultatredovisningen i årsredovisningarna budgetåret 1994/95 var föga omfattande. Däremot förefaller den informella dialogen ha varit omfattande. Revisorerna kan konstatera att departementet har för avsikt att fördjupa resultatdialogen kring myndigheternas (motsvarande) resultatredovisning. Det är dock enligt revisorerna angeläget att den dokumenteras.

Jordbruksdepartementet förefaller inte ha använt sig av den nya styrformen för att ompröva inriktningen av myndigheternas verksamhet. Den har inte heller använts för att i grunden ifrågasätta en verksamhet och därmed överväga om en omfördelning av resurser mellan olika verksamheter inom departementet är önskvärd. Revisorerna anser att innehållet i de årsredovisningar som departementets myndigheter (motsvarande) redovisar inte förefaller kunna ligga till grund för att ompröva olika verksamheter. Det är därför

angeläget att Jordbruksdepartementet tar initiativ till att låta oberoende instanser granska och utvärdera aktuella verksamheter. Departementet kan t.ex. i egen regi anlita en oberoende instans för att få hjälp med att utvärdera en viss verksamhet. Utvärderingar kan även ske genom att departementet i myndigheternas regleringsbrev uppdrar åt myndigheten att i samarbete med t.ex. någon av stabsmyndigheterna initiera en utvärdering av hela eller delar av sin verksamhet, vilken redovisas i särskild ordning, alternativt i årsredovisningen.

Vad hände sen?

Det övergripande målet för Statens livsmedelsverk formulerades annorlunda budgetåret 1995/96 än för budgetåret innan. Enligt regleringsbrevet för Statens livsmedelsverk budgetåret 1995/96 var det övergripande målet "att tillförsäkra konsumenterna säkra livsmedel av god kvalitet, redlighet i livsmedelshandlingen samt bra matvanor" (jämför med tabell 5.1). Även Livsmedelsverkets verksamhetsmål 1995/96 skilde sig från dem som formulerades året innan.

Flera av dessa verksamhetsmål var formulerade i termer av "verka för", "utveckla" och "stärka". Två av verksamhetsmålen 1995/96 var dock av mycket detaljerad karaktär:

- andelen analyserade dricksvattenprov som bedöms som otjänliga eller tjänliga med anmärkning bör minska med 10 % under perioden 1995/96–1998 (verksamhetsgrenen tillsyn),
- verka för att till utgången av år 1998 minska det genomsnittliga fettintaget till 34 energiprocent samt öka det genomsnittliga fiberintaget till 20 g/dag hos den vuxna befolkningen (verksamhetsgrenen påverkan och information).

Jordbruksdepartementet anser att Livsmedelsverkets verksamhetsmål budgetåret 1995/96 i betydligt högre grad än tidigare år var möjliga att följa upp och mäta. Livsmedelsverket anser att det budgetåret 1995/96 fanns en tydlig koppling mellan verksamhetens övergripande mål och verksamhetsmålen för väsentliga delar av verksamheten.

Revisorerna anser att det föreligger en koppling mellan de övergripande målen och verksamhetsmålen. Huruvida denna koppling är att anse som tydlig kan dock diskuteras. Revisorerna kan bara konstatera att flertalet av verksamhetsmålen – trots ett omfattande arbete inom departementet och myndigheten – fortfarande inte förefaller vara möjliga att på ett meningsfullt sätt följa upp eller att mäta. Revisorerna ställer sig även tveksamma till det meningsfulla i att formulera verksamhetsmål på en sådan detaljnivå som redovisats ovan, men också till möjligheterna att särredovisa Livsmedelsverkets bidrag till att uppnå dessa mål.

Till skillnad från budgetåret 1994/95 fick Livsmedelsverket inom ramen för regleringsbrevet 1995/96 ett uppdrag från regeringen, vilket avsåg att redovisa effekterna av bestämmelserna om kontroll av salmonella.

I 1997 års regleringsbrev för Statens livsmedelsverk var det övergripande målet och verksamhetsmålen formulerade på samma sätt som i reglerings-

brevet för budgetåret innan.

Departementets krav på återrapportering enligt regleringsbrevet 1997 avser endast enligt vilken indelning verksamhetens resultat skall redovisas, vilket innebär att en redovisning av besiktningsveterinärorganisationen (fanns redan 1994/95 särredovisad), uppdrag och övrigt tillkommer (utöver de tidigare fyra verksamhetsgrenarna) vid en jämförelse med budgetåret 1995/96.

1997/98:RR7

Bilaga 1

Detta kapitel bygger på revisorernas fallstudie av Kulturdepartementets verksamhetsområde. Den myndighet som revisorerna valt att studera är Statens konstråd. De resultat som redovisas är baserade på dels olika dokument i budgetprocessen, dels samtal med företrädare för Statens konstråd, Kulturdepartementet, kulturutskottet samt Riksrevisionsverket.

6.1 Statlig kulturpolitik

Kulturpolitiska mål

I regeringens proposition om kulturpolitik hösten 1996 (prop. 1996/97:3) föreslogs nya mål för den statliga kulturpolitiken. Dessa skulle ersätta 1974 års kulturpolitiska mål. Kulturutskottet konstaterade att de av regeringen föreslagna målen för den statliga kulturpolitiken (prop. 1996/97:3) i allt väsentligt borde godtas (bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129–132). Utskottet föreslog dock dels att två av målen skulle omformuleras, dels att två mål skulle fastställas utöver de fem som regeringen föreslagit.

Det är framför allt tre av de sju kulturpolitiska målen som kan vara ledande för Konstrådets verksamhet. Det är målet att verka för att alla får möjlighet till delaktighet i kulturlivet och till kulturupplevelser samt till eget skapande, målet att främja kulturell mångfald, konstnärlig förnyelse och kvalitet och därigenom motverka kommersialismens negativa verkningar samt målet att ge kulturen förutsättningar att vara en dynamisk, utmanande och obunden kraft i samhället.

Av de tidigare gällande kulturpolitiska målen var det framför allt målet att främja en decentralisering av verksamhet och beslutsfunktioner inom kulturområdet och målet att möjliggöra konstnärlig och kulturell förnyelse som var styrande för Konstrådets verksamhet.

Verksamhetsöversikt – Kulturdepartementet

Kulturdepartementet ansvarar budgetåret 1997 för verksamheter som återfinns inom två utgiftsområden, utgiftsområde 1 Rikets styrelse och utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Inom utgiftsområde 1 är mediefrågor att hänföra till Kulturdepartementet.

Inom utgiftsområdet Kultur, medier, trossamfund och fritid är följande verksamhetsområden att hänföra till Kulturdepartementets ansvarsområde: Allmän kulturverksamhet; Teater, dans och musik; Bibliotek, litteratur och kulturtidskrifter; Bild och form samt konsthantverk; Ersättningar och bidrag till konstnärer; Arkiv (exklusive Arkivet för ljud och bild); Kulturmiljö (exklusive restaureringsarbeten vid de kungliga slotten och rikets fästningar); Museer och utställningar; Film och medier; Forskning samt Trossamfund.

Ramen för mediefrågor (utgiftsområde 1) är drygt 685 miljoner kronor för år 1997 (prop. 1996/97:1, rskr. 1996/97:129–132). Ramen för Kultur, medier, trossamfund och fritid (de delar av verksamheten inom utgiftsområde

17 som är att hänföra till Kulturdepartementet) är för år 1997 ca 3 996 miljoner kronor. Verksamhetsområdet Bild och form samt konsthantverk, dit Statens konstråd är att hänföra, svarar för ca 80 miljoner kronor, dvs. ca 2 % av den totala ramen för Kulturdepartementet.

Statens konstråd har för budgetåret 1997 ett ramanslag på ca 5 miljoner kronor. Anslaget Konstnärlig gestaltning av den gemensamma miljön har ett ramanslag på ca 43 miljoner kronor.

Statens konstråd

Statens konstråd hade budgetåret 1994/95 en styrelse som genomförde konstköp och beställde konst åt staten. Tio av styrelsemedlemmarna var konstnärer och fungerade som projektledare när en byggnad skulle förses med konst. Övriga ledamöter representerade olika kompetenser inom Konstrådets verksamhetsområde. Ledamöterna utsågs av regeringen. Fr.o.m. den 1 januari 1997 utser regeringen ordföranden i styrelsen och de andra styrelseledamöterna, medan styrelsen utser projektledare.

Konstrådets kansli administrerar, informerar och verkställer hanteringen av fast respektive lös konst. Rådets ordförande var t.o.m. budgetåret 1995/96 kansliets chef (vilket förändrades i och med en ny instruktion för Statens konstråd). Kansliet är organiserat i en ekonomienhet, en katalogenhet som handlägger inköp av lös konst, en informationsenhet (Informationscentrum för offentlig konst), registrator och tekniker. Budgetåret 1994/95 hade kansliet drygt nio årsarbetskrafter.

Konstrådets uppgift är att förse ny- och ombyggnader för statliga verksamheter med konst. Genom att den konstnärliga satsningen planeras parallellt med husbygget skapas förutsättningar för en integration av arkitektur och konst. Projektledaren understödjer integrationsprocessen och bevakar projektets konstnärliga kvalitet. Insatserna baserar sig i princip på enprocentsregeln, dvs. att motsvarande 1 % av byggkostnaderna skall avsättas för konst. Till projekten förvärvas i allmänhet både fast och lös konst.

Statliga myndigheter som hyr äldre befintliga lokaler kan själva anmäla till Konstrådet att de önskar konst, s.k. konstansökningar. Konstansökningar behandlas efter ankomstdatum och fördelas på projektledare. Konstansökningar avser endast lös konst.

Konstnärsledamöterna/projektledarna är regionalt fördelade över landet och har som konstnärer överblick över konstlivet och kompetens att göra de konstnärliga bedömningar som behövs för att välja och placera konsten. Inom Konstrådet utvecklas och förmedlas erfarenheter och kunskap om detta. Den konst som placeras skall fungera med byggnaderna under många decennier, på platser där funktionerna ändras och där nya människor kommer genom åren. Ledamöternas roll blir därför expertens med den avgörande kompetensen och ansvaret för uppdraget. De får också pedagogens roll, som förmedlare, förklarare och försvarare av en vital samtidskonst i de samråd som tillhör varje uppdrag.

Statens konstråds verksamhet är indelad i tre verksamhetsgrenar. Övergripande mål och verksamhetsmål för de olika verksamhetsgrenarna framgår av sammanställningen nedan (se tabell 6.1).

Övergripande mål [enligt instruktion (1988:743)]

Genom förvärv av konstnärliga arbeten till statens byggnader och andra lokaler för statliga myndigheter verka för att konstnärliga värden införlivas med samhällsmiljön (1 §).

Lämna statliga, kommunala och landstingskommunala myndigheter samt enskilda personer och företag information om förvärv av konstnärliga arbeten som är av betydelse för samhällsmiljön samt i övrigt om konsten i denna miljö. Rådet bör även i övrigt informera intresserade om sin verksamhet (2 §).

Verksamhetsmål

• **Verksamhetsgren 1:** Förvärv av konst till ny- och ombyggnadsprojekt

Verksamhetsmål: att Konstrådet i sin verksamhet skall prioritera projekt i samband med nybyggnation, med beställningar av konstverk i ett tidigt skede av byggprojekteringen samt inköp av konst som i kollektioner placeras i de färdigställda lokalerna¹. Konstrådet skall också utveckla former för samverkan med de nya fastighetsbolagen i syfte att verka för att tillkomsten av fast konst i den offentliga miljön inte minskar¹.

• **Verksamhetsgren 2:** Förvärv av konst till redan befintliga lokaler (konstansökningar)

Verksamhetsmål: att Konstrådet skall tillgodose ansökningar om konst från statliga myndigheter som hyr redan befintliga lokaler och under budgetåret genom ökade satsningar väsentligt förkorta väntetiden¹.

• **Verksamhetsgren 3:** Information om den offentliga konsten i landet

Verksamhetsmål: Inget verksamhetsmål utöver vad som framgår av det övergripande målet var fastställt.

¹ Enligt regleringsbrev

Enligt den instruktion som utfärdades den 20 december 1996 (1996:1597) har mandatet för Statens konstråd vidgats. Konstrådets uppgift är fr.o.m. den 1 januari 1997 att, utöver vad som framgår av tabell 6.1, även medverka till att konst tillförs andra gemensamma miljöer än sådana som brukas av staten.

6.2 Analys och användning av resultat inom Kulturdepartementet

Inledningsvis presenteras i sammanfattning resultatet av revisorernas fallstudie avseende Kulturdepartementet. En fullständig redovisning av resultatet ges i bilaga 2. Därefter kommenterar revisorerna regleringsbrev, årsredovisningarna och resultatdialogen mellan myndigheter, regering och riksdag.

Statens konstråd uttrycker stor osäkerhet huruvida de övergripande målen för Konstrådets verksamhet är, och har varit, väldefinierade samt möjliga att följa upp och utvärdera. Detsamma gäller om målen för de tre verksamhetsgrenarna (verksamhetsmålen). Kopplingen mellan verksamhetens övergripande mål och verksamhetsmålen är oklar.

Konstrådet uppfattar årsredovisningen som ett trubbigt instrument för att redovisa sin verksamhet. För att det skall vara möjligt att ge en rättvisande bild av Konstrådets verksamhet måste även verksamhetens kvalitativa aspekter beaktas. Enligt Konstrådet är det svårt att mäta verksamhetens kvalitet. Prestationerna levereras under ett visst år, men effekterna fördelar sig – ofta ojämnt – över ett stort antal år. Relationen prestation–effekt blir därför inte enkelt avläsbar inom ramen för årsredovisningens periodicitet.

Konstrådet menar att endast en initierad läsare av årsredovisningen kan utläsa de kvalitativa aspekterna av verksamheten. Det kan t.ex. avse valet av konstnärer ("spännande konstnärskap"). Konstrådet anser också att verksamheten ur ett kvalitativt perspektiv är självreglerande i så måtto att konstnärsvärlden i övrigt ständigt håller en "tumme i ögat" på de konstnärer som är knutna till rådet.

För att åstadkomma ökad förståelse för Konstrådets verksamhet hos departementet har bl.a. gemensamma resor företagits avseende olika konstprojekt. Därmed har innehållet i årsredovisningen – den formella dialogen – kompletterats med en mer informellt inriktad dialog om Konstrådets verksamhet.

Konstrådet menar att den årsredovisning som myndigheten lämnar endast utgör *en* källa för information till departementet avseende verksamheten. Departementet får genom bl.a. uppvaktningar och remissvar en kompletterande bild av hur omvärlden uppfattar Konstrådets verksamhet.

Konstrådet anser att det är oklart om årsredovisningen kan ligga till grund för departementets kontroll av och beslut om verksamheten. Årsredovisningens fokusering på Konstrådets hantering av fast konst utgör dock enligt Konstrådet ett underlag för departementets ställningstagande. Däremot behandlas den lösa konsten rudimentärt i årsredovisningen. Eftersom den lösa konsten i huvudsak avser offentligt utställd konst är det den som visar bredden i Konstrådets verksamhet.

Konstrådet är osäkert på om årsredovisningen kan ligga till grund för den interna styrningen av verksamheten. Framtagandet av årsredovisningen har dock inneburit att Konstrådet erhållit en tydligare bild av sin egen verksamhet och därmed bidragit till en bättre ekonomisk styrning av verksamheten.

Innehållet i regleringsbrevet för Konstrådet budgetåret 1994/95 var enligt *Kulturdepartementet* resultatet av en kontinuerlig dialog och ett gott samarbete mellan myndighet och departement. Samarbetet var i huvudsak av informell karaktär. Departementet anser att arbetet med regleringsbrevet och årsredovisningen för Statens konstråd avseende budgetåret 1994/95 var att anse som en försöksverksamhet. Departementet uttrycker att man inte är nöjd med hur man utformade regleringsbrevet. De övergripande målen och verksamhetsmålen var otydligt formulerade. Verksamhetsmålen var inte möjliga

att följa upp och mäta. Det förelåg även en otydlig koppling mellan målhierarkier.

Departementet anser att Konstrådets nuvarande indelning i verksamhetsgrenar är ändamålsenlig, även med hänsyn till den förändrade karaktären på verksamheten. Det bredare uppdraget till Konstrådet innebär inte att ny verksamhet tillkommer. Däremot blir kretsen av ”kunder” bredare.

Departementet bedömer att erfarenheterna från Statens konstråd i dessa delar delvis är giltiga för hela Kulturdepartementet avseende budgetåret 1994/95. En förklaring som departementet nämner är att budgetåret var det andra året som myndigheterna i budgetcykel tre lämnade en årsredovisning. Dessutom ansvarar departementet för ett 40-tal myndigheter (motsvarande), vilket i sig gör arbetet med resultatstyrning omfattande. Den bild som ges avseende 1994/95 förändrades endast marginellt budgetåret 1995/96.

I och med departementets arbete med budgetpropositionen och regleringsbrevet för budgetåret 1997 har departementet avsevärt ökat ambitionsnivån avseende arbetet med resultatstyrning. Kulturdepartementet har lagt ned ett stort arbete på myndigheternas regleringsbrev och formulerande av övergripande mål för verksamheterna. Det gäller även formuleringen av verksamhetsmål för myndigheterna. Till grund för arbetet med att formulera verksamhetsmål ligger bl.a. myndigheternas fördjupade anslagsframställningar där myndigheterna har presenterat förslag till verksamhetsmål.

Inom departementet har måldiskussionen förts med bl.a. ambitionen att verksamhetsmålen skall vara mätbara. Departementet konstaterar att det är relativt sett enklare att fastställa mätbara verksamhetsmål för Statens konstråd än för vissa andra verksamheter som t.ex. museer och teatrar där mått på t.ex. produktivitet och effektivitet är svårare att ta fram.

När det gäller utformningen av regleringsbrevet för budgetåret 1997 var dialogen mellan myndigheterna och departementet mer formaliserad. Det beror bl.a. på att delvis nya övergripande mål för myndigheterna skulle beslutas av riksdagen. En statssekreterarskrivelse med förslag till nya mål för samtliga myndigheter och statsfinansierade stiftelser och bolag skickades ut till de berörda på delning.

Den politiska ledningen deltog i arbetet med att formulera såväl övergripande mål som verksamhetsmål för myndigheterna. Den politiska ledningens delaktighet i arbetet med att formulera övergripande mål och verksamhetsmål är viktig för att bl.a. säkerställa att ”rätt” krav ställs på myndigheterna. Statssekreteraren har tydligt markerat arbetets vikt och dignitet.

Departementets arbete med budgetpropositionen skedde samtidigt som departementet beredde kulturpropositionen. Därmed var arbetsbelastningen mycket hög våren 1996.

Som kommentar till Statens konstråds årsredovisning 1994/95 anför Kulturdepartementet att man ”fick det man förtjänade”. Otydliga mål och krav leder till en otydlig återrapportering. Kulturdepartementet anser t.ex. att de formulerade verksamhetsmålen i praktiken utgjorde en beskrivning av vilka uppgifter Konstrådet skulle utföra. En förklaring till att mål och krav blev otydliga är att departementet ännu inte haft möjlighet att utveckla kompetens eller vunnit tillräckliga erfarenheter i resultatstyrningsfrågor.

En kvalitetsbedömning av Konstrådets verksamhet är enligt Kulturdepar-

tementet svår. Några tänkbara indikationer på kvaliteten i Konstrådets verksamhet är om myndigheten "når ut", sprider sina inköp och anpassar sin utplacering av konst till befintliga behov och önskemål. Däremot anser Kulturdepartementet att det inte är av intresse att i någon mening recensera de enskilda konstverken i deras respektive miljöer.

Årsredovisningens betydelse som underlag för beslut om t.ex. Konstrådets verksamhet är enligt Kulturdepartementet begränsad. Kontrollen och styrningen av verksamheten påverkas i lika stor omfattning av t.ex. aktuella pressdiskussioner. Men även de kulturpolitiska ambitioner som kommer till uttryck i t.ex. propositioner ligger till grund för kontroll och styrning av en myndighets verksamhet. Årsredovisningen 1994/95 ersattes som utvärderingsinstrument i väsentliga hänseenden av två kulturpolitiska utredningar (Kulturutredningen och Konst i offentlig miljö), vilkas förslag låg till grund för regeringens kulturproposition samt budgetpropositionen hösten 1996.

Erfarenheterna från Statens konstråd förefaller vara delvis giltiga för hela Kulturdepartementet budgetåret 1994/95. Den "knäckfråga" som departementet arbetar med avser vad som utgör myndigheternas prestationer. Om denna fråga får en tillfredsställande lösning anser departementet att ett stort steg tagits mot att ytterligare utveckla myndigheternas arbete med resultatstyrning. Därmed skapas även en god grund för att i ökad omfattning kunna redovisa kvalitet och effekter av myndigheternas verksamheter.

Det som enligt departementet kännetecknar departementets ansvarsområde, och därmed kultursektorn, är att berörda myndigheter (motsvarande) inte uppfattar att de "arbetar med prestationer". För att arbetet med resultatstyrning skall kunna bli framgångsrikt inom sektorn förutsätts att departementsföreträdare, revisorer etc. uppvisar stor lyhördhet och känslighet för under vilka speciella villkor sektorn verkar. Den "pedagogiska dimensionen" är central för att även kultursektorn skall kunna anamma resultatstyrning som en ändamålsenlig styrform. Den interna förankringen i myndigheterna av ett resultat tänkande är fundamental för att denna styrform skall kunna fungera som den är avsedd.

Resultatdialogen

Statens konstråd anser att resultatdialogen med Kulturdepartementet är bra. Konstrådet känner sig i normalfallet delaktigt i formulerandet av regleringsbrevet. Kontakterna är av informell karaktär.

Den formella resultatdialogen med departementet sker vanligtvis en gång per år i anslutning till framtagandet av myndighetens årsredovisning. Vid detta tillfälle deltar berörd handläggare och berört departementsråd på departementet. Varken den formella eller den informella dialogen dokumenteras.

Departementets styrning av Konstrådets arbete med årsredovisningen har varit begränsad. Departementet har mer intagit attityden "låt oss arbeta tillsammans". Kvalitetsfrågan har i dessa sammanhang diskuterats, om än övergripande. Departementet har givit Statens konstråd begränsad respons på årsredovisningen för år 1994/95.

Konstrådet upplever ett starkt politiskt stöd för sin verksamhet. Konstrådet får positiv respons från politiker med anledning av den verksamhet man

bedriver.

Vid granskningen av myndigheternas årsredovisningar 1994/95 använde sig *Kulturdepartementet* av en checklista. Checklistan utgjorde en förteckning över den information som departementet ansåg att bl.a. Konstrådet skulle fånga upp i sin årsredovisning. Med utgångspunkt från denna checklista fördes en enhetsvis dialog med respektive myndighet. Detta arbete bedrevs i huvudsak på tjänstemannanivå. Då Konstrådets årsredovisning i princip var färdiggranskad gjordes en slutlig avstämning mellan ansvarigt departementsråd och Konstrådets kanslichef.

Då alla myndigheter (motsvarande) inom Kulturdepartementets ansvarsområde hade lämnat årsredovisningar genomfördes gemensamma erfarenhetsseminarier. Dessa seminarier syftade till att ge myndigheterna återkoppling på sina årsredovisningar. Två seminarier genomfördes, dels för myndigheter, dels för stiftelser och bolag. På seminarierna deltog statssekreteraren, men också företrädare för Riksrevisionsverket.

Därutöver förekom också inom departementet myndighetsvisa genomgångar med berörda handläggare, enhetschefer och myndighetsföreträdare. Dessa genomgångar syftade till att mot bakgrund av bl.a. årsredovisningen 1994/95 diskutera vad som myndigheten hade gjort bra respektive dåligt. Dessa diskussioner finns dokumenterade i form av arbetspromemorior.

Dessutom förekommer samtal mellan statssekreteraren (i vissa fall ministern) och myndighetschefen. Denna dialog kan betraktas som ett utvecklingsamtal. Innehållet i dessa samtal stannar mellan parterna. En annan källa för reaktioner på Konstrådets verksamhet är brev från allmänheten till kulturministern, t.ex. missnöjda konstnärer som inte fått uppdrag eller ”vän av ordning” som ifrågasätter det rimliga i att skattepengar används till ”så fula konstverk”.

Ett viktigt styrinstrument i samband med resultatstyrning av myndigheternas verksamheter är tillsättningen av chefer. Även utnämningen av styrelseledamöter framhåller Kulturdepartementet som central vid styrning av statliga myndigheter (motsvarande).

Kulturdepartementet anser att frågan om incitament och om system för belöningar och utkrävande av ansvar i anslutning till myndigheternas resultat utgör en fråga som departementet ännu inte prioriterat. Frågan om belöningar och sanktioner i anslutning till resultatstyrning kan t.ex. avse resultatlön, ”kontrakt” mellan regering och myndigheter och publicering av ”rankinglistor” av myndigheterna. För att åstadkomma en väl fungerande resultatstyrning är det enligt departementet andra frågor som är mer angelägna att lösa. Frånvaron av incitament förefaller enligt departementet inte vara något hinder för att resultatstyrningen i vissa delar skall kunna fungera. Kulturdepartementet nämner att flera myndighetschefer givit uttryck för att senare års sparprogram på ett effektivt sätt slagit sönder de försök som gjorts att skapa incitament för myndigheterna att bete sig rationellt.

Den informella dialogen – den muntliga dialogen – kan betecknas som en dialog kring den skriftliga dialogen (framför allt regleringsbrev och årsredovisning) mellan myndigheter och departement. Den muntliga dialogen är ett väsentligt styrinstrument för departementet. Den muntliga dialogen är även ett medel för att på ett tydligt sätt ställa krav på myndigheterna. Den munt-

liga dialogen kan t.ex. handla om att klargöra regeringens krav i regleringsbreven. Den skriftliga och den muntliga dialogen utgör naturliga komplement till varandra. Enligt departementet förefaller det eftersträvansvärt att i ökad omfattning dokumentera den muntliga dialogen. Departementet anser att det, inom ramen för nuvarande form av resultatdialog, finns goda förutsättningar att bedöma huruvida Statens konstråd använder sina resurser på ett ekonomiskt rationellt sätt eller ej.

Finansdepartementet (budgetavdelningen) fyller enligt Kulturdepartementet en controllerfunktion avseende hur departementen arbetar med resultatstyrning. Därmed förväntas Finansdepartementet även granska myndigheternas årsredovisningar. Enligt Kulturdepartementet arbetar de båda departementen med samma "fokus" på frågor kring resultatstyrning, dvs. lägger stor vikt vid myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar. Kulturdepartementet uppfattar att Finansdepartementet prioriterar statsfinansiella frågeställningar, men också fäster avseende vid den faktiska verksamhet som bedrivs.

Resultatredovisningen hösten 1996 lämnades enligt Kulturdepartementet dels i budgetpropositionen per anslag och var relativt "maskinmässig" till sin natur, dels i kulturpropositionen per verksamhetsområde och för vissa enskilda anslag. En förklaring som departementet nämner är att arbetet med budgetpropositionen skedde parallellt med beredningen av kulturpropositionen. Resultatredovisningen kan dock enligt Kulturdepartementet utvecklas avsevärt. Detta måste dock ske med restriktionen att budgetpropositionen måste minska i omfattning.

I budgetpropositionen hösten 1996 görs ingen samlad redovisning av verksamhetsåret 1994/95 med avseende på resultatet för utgiftsområdet eller departementets ansvarsområde. Kulturdepartementet ställer sig dock tveksamt till vad en sådan redovisning skulle kunna ha för informationsvärde. Departementet menar att det skulle kunna vara av intresse att i kommande budgetpropositioner redovisa hur utgiftsområdet/ansvarsområdet utvecklats i relation till målen för en nationell kulturpolitik.

Det är framför allt bristen på tid för tjänstemän och den politiska ledningen som utgör en restriktion för hur snabbt resultatstyrningen kan utvecklas inom departementets ansvarsområde. Från och med den 1 januari 1995 finns på departementet en enhet som arbetar med frågor kring ekonomi, samordning och utveckling (ESU-enhet). Tillkomsten av denna enhet skall bl.a. ses som ett svar på den kritik som riktades mot Regeringskansliet i ELMA-rapporten. ESU-enheten var från början en sakenhet, men är fr.o.m. den 1 januari 1997 en stabsenhet. Genom ESU:s tillkomst har förutsättningar skapats för att på ett samlat sätt arbeta med bl.a. resultatstyrning.

Enligt *kulturutskottet* är det svårt att hantera en målhierarki som består av tre målnivåer. Resultatet av arbetet med resultatstyrning inom kulturområdet är fortfarande alldeles för abstrakt för att kunna vara användbart i resultatdialogen mellan regeringen och riksdagen.

De övergripande målen är i normalfallet alldeles för vaga för att politikererna på ett meningsfullt sätt skall kunna engagera sig i huruvida resultatet av en myndighets verksamhet svarar mot målen eller ej. Om de övergripande målen preciseras, dvs. blir möjliga att mäta och utvärdera, bör ett ökat enga-

gemang från politikernas sida kunna förväntas.

Utskottets arbete med resultatstyrning har i avvaktan på utfallet av kulturutredningen och regeringens kulturproposition varit begränsat. Utskottet prioriterade i anslutning till regeringens kulturproposition och budgetproposition hösten 1996 att diskutera målen för hela den statliga kulturpolitiken. De övergripande målen för de olika myndigheterna och bidragen diskuteras däremot i begränsad omfattning.

Styrande för utskottets arbete i samband med beredningen av budgetpropositionen var inkomna motioner. Av bl.a. resursskäl – begränsad tillgänglig tid – måste utskottet i betydande utsträckning prioritera de frågor där oenighet föreligger.

Utskottets diskussion fokuserade framför allt på å ena sidan de kulturpolitiska målen, å andra sidan konkreta frågor, som avsåg en viss verksamhet (ett visst anslag). Det innebär att frågor om mål och målpåfyllelse för ett verksamhetsområde samt övergripande mål och av regeringen fastställda verksamhetsmål för en myndighet endast undantagsvis uppmärksammades.

Det vore önskvärt att regeringen i budgetpropositionen redovisade en samlad bedömning av målpåfyllelsen per verksamhetsområde, t.ex. verksamhetsområdet Bild och form samt konsthantverk. Det skulle skapa möjligheter för utskottets ledamöter att relatera verksamhetsområdets resultat till dels de kulturpolitiska målen, dels de övergripande målen för de olika verksamheter som ingår i verksamhetsområdet.

Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående regleringsbrev och årsredovisning

Regleringsbrevet

Som framgått av avsnitt 4.2 ger de övergripande målen uttryck för statsmakternas långsiktiga syfte med verksamheten och är vanligtvis att anse som främjande- eller inriktningsmål. De övergripande målen för Konstrådet förefaller enligt revisorerna vara av denna karaktär.

I regleringsbrevet var inte något verksamhetsmål fastställt för verksamhetsgrenen Information om den offentliga konsten i landet. Verksamhetsområdet svarade för ca 9 % av de totala verksamhetskostnaderna budgetåret 1994/95.

För att en myndighet skall kunna redovisa sin verksamhet på ett rättvisande sätt bör dock av princip verksamhetsmål för varje verksamhetsgren fastställas. Mot bakgrund av att informationsverksamheten förefaller bli en alltmer integrerad del i den övriga verksamheten ställer sig revisorerna frågande till det meningsfulla i att bibehålla denna verksamhetsgren som grund för Konstrådets årsredovisning.

Av Statens konstråds regleringsbrev för budgetåret 1994/95 framgick att Konstrådet i sin årsredovisning årligen skall redovisa arvodeskostnader under de senaste fem budgetåren för projektledare och tillfälliga konsulter. Konstrådet skulle också i sin årsredovisning bl.a. redovisa utvecklingen av kostnader per projekt samt väntetiden vad gällde ansökningar av konst från statliga myndigheter.

Konstrådets årsredovisning för budgetåret 1994/95 innehöll en redovisning av de totala arvoden som årligen betalades ut till projektledare under perioden 1989/90–1994/95. Arvodeskostnader för tillfälliga konsulter varken redovisades eller kommenterades av Konstrådet.

Revisorerna kan konstatera att Konstrådet inte redovisade utvecklingen av kostnader per projekt och inte heller väntetiden för ansökningar av konst från statliga myndigheter.

Årsredovisningen

Statens konstråds verksamhet är enligt årsredovisningen för budgetåret 1994/95 indelad i tre *verksamhetsgrenar*: förvärv av konst till ny- och ombyggnadsprojekt, förvärv av konst till redan befintliga lokaler (konstansökningar) och information om den offentliga konsten i landet (se tabell 6.1 för en beskrivning av verksamhetsmålen).

Revisorerna ställer sig undrande till om verksamhetsmålet för den första verksamhetsgrenen i realiteten utgjorde ett mål för verksamheten ("prioritera projekt i samband med nybyggnation ... utveckla former för samverkan med de nya fastighetsbolagen). Det förefaller snarare som om Konstrådets verksamhetsmål i denna del utgjorde en beskrivning av vilka uppgifter som skulle utföras inom verksamhetsgrenen. Denna uppfattning delas av Kulturdepartementet (se bilaga 2).

Verksamhetsmålet för den andra verksamhetsgrenen kan i vissa delar anses vara en beskrivning av vad myndigheten skulle ägna sig åt ("tillgodose ansökningar. . ."). I en annan del utgjorde verksamhetsmålet ett operativt mål för verksamheten ("... väsentligt förkorta väntetiden.").

Verksamhetsmålet för den tredje verksamhetsgrenen var otydligt och kunde, som det var formulerat, svårligen följas upp.

Revisorerna kan konstatera att Konstrådet inte hade fastställt mätmetoder och resultatmätt för varje verksamhetsmål som underlag för att följa upp verksamheten och redovisa myndighetens resultat.

Av Konstrådets årsredovisning framgår inte hur verksamhetsmålen förhöll sig till de övergripande målen för verksamheten.

Av Konstrådets årsredovisning framgår kostnader och intäkter för de olika verksamhetsgrenarna för budgetåren 1993/94 och 1994/95. Kostnaderna är uppdelade på direkta och indirekta kostnader. Med direkta kostnader avser Konstrådet kostnader som kan hänföras direkt till olika verksamhetsområden, t.ex. löner, arvoden och inköpskostnader. De kostnader som inte är direkt hänförliga till något verksamhetsområde, t.ex. vissa kanslikostnader, har fördelats proportionellt (mot de direkta kostnaderna) mellan olika verksamhetsområden.

För verksamhetsgrenen Förvärv av konst till ny- och ombyggnadsprojekt, som budgetåret 1994/95 svarade för ca 75 % av de totala verksamhetskostnaderna, redovisas fem prestationer: skisser, kontrakt, fasta verk, kollektioner och avslutade projekt. Volymutvecklingen av dessa prestationer, exklusive kollektioner, redovisas för budgetåren 1992/93–1994/95, dvs. tre år. Därutöver redovisas bl.a. utgifter för fast och lös konst i projekten för samma period.

Revisorerna saknar en diskussion av valet av slutprestationer inom verksamhetsgrenen. Flertalet av de ovan uppräknade prestationerna förefaller utgöra s.k. delprestationer. Huruvida myndigheten med utgifter avser kostnader är likaså oklart (se avsnitt 4.2 för en beskrivning av de olika begreppen). Enligt revisorerna är kostnadsredovisningen otillräcklig. Revisorerna saknar även ett försök att relatera verksamhetsgrenens prestationer till kostnaderna. Om så hade skett hade det enligt revisorerna varit möjligt att säga något om hur kostnaderna per prestation förändrats över tiden. En sådan jämförelse förutsätter dock att kostnaderna fastprisberäknas, dvs. att respektive kostnadsslag rensas från den allmänna prisutvecklingen med hjälp av relevant prisindex.

Även för den andra verksamhetsgrenen – Konstansökningar – redovisas prestationer och utgifter var för sig för en treårsperiod. Revisorerna saknar en diskussion av valet av slutprestation (-er), en tydlig redovisning av vilka kostnader som avses samt en sammankoppling av de redovisade storheterna.

För den tredje verksamhetsgrenen – Information – redovisade Konstrådet verksamhetens kostnader och intäkter, särredovisade för Informationscentrum och projektet ”Konst där vi bor”. Avseende Informationscentrums verksamhet redovisades dessutom ett urval av prestationer. Liksom de två andra verksamhetsgrenarna saknar revisorerna en diskussion av valet av slutprestation (-er), en tydlig redovisning av vilka kostnader som avses samt en sammankoppling av de redovisade storheterna.

Mot bakgrund av de krav som förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134) ställde på myndigheten anför revisorerna dessutom följande:

- Konstrådet redovisade och kommenterade översiktligt verksamhetens resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Verksamhetens resultat i termer av mätbara effekter av prestationerna varken redovisades eller kommenterades.
- Konstrådet har inte särskilt redovisat och kommenterat hur resultatet utvecklats per verksamhetsgren med avseende på bl.a. kvalitet.
- Konstrådet redovisade inte verksamhetens resultat för berört budgetår, per verksamhetsgren, jämfört med de senaste tre årens resultat.
- Konstrådet kommenterade översiktligt hur resultatet av myndighetens verksamhet förhöll sig till de övergripande målen.

Statens konstråds årsredovisning avseende budgetåret 1994/95 var den andra som myndigheten lämnade. Vid en jämförelse mellan Konstrådets årsredovisning 1993/94 och 1994/95 kan revisorerna konstatera att innehållet i stort inte har förändrats mellan de två redovisningstillfällena. Enligt revisorernas uppfattning ger innehållet i 1994/95 års redovisning inte en fylligare och mer begriplig bild av Konstrådets resultat än den årsredovisning som avsåg 1993/94.

Revisorerna noterar att Riksrevisionsverkets krav på vad Statens konstråd bör redovisa i resultatredovisningen sänkts mellan två budgetår, vilket framgår av bilaga 2. I sin revisionsrapport avseende budgetåret 1993/94 gjorde verket en utförlig genomgång av Konstrådets resultatredovisning och pekade ut ett antal utvecklingsmöjligheter för myndigheten. Av Konstrådets svar på

Riksrevisionsverkets kritik (dnr 13–355/94) framgick: ”Konstrådet kommer att följa de särskilda seminarier som anordnas av Riksrevisionsverket under början av 1995 och som studerar dessa frågor.” För det därpå följande budgetåret – 1994/95 – uttrycker Riksrevisionsverket att årsredovisningen svarar mot de generella krav som finns enligt förordningar och andra beslut som gäller för myndigheten. Detta trots att resultatanalysen till innehåll och form i huvudsak var lika som året innan.

Varken regering eller riksdag ifrågasätter den resultatanalys som Statens konstråd redovisar i årsredovisningen 1994/95 (se bilaga 2). Tvärtom tolkar revisorerna budgetpropositionen hösten 1996 som att regeringen med ledning av Konstrådets årsredovisning bedömer att verksamheten utvecklats på ett tillfredsställande sätt. Revisorerna anser däremot att Konstrådets resultatanalys är för ofullständig för att möjliggöra en bedömning av om verksamheten utvecklats tillfredsställande eller inte.

Revisorerna anser att Statens konstråd med relativt enkla medel kan utveckla sin resultatredovisning. För det första anser revisorerna att Konstrådet bör redovisa den diskussion som föregått, och de motiv som föreligger för, verksamhetens indelning i verksamhetsgrenar. Därefter bör Konstrådet diskutera tänkbara slutprestationer inom respektive verksamhetsgren. Därmed borde det vara möjligt för Konstrådet att fastställa vilka resultatmått som bör gälla för respektive verksamhetsgren. Revisorerna anser att den resultatinformation som Konstrådet redovisat i sina årsredovisningar kan utgöra en utgångspunkt för detta arbete.

I årsredovisningen för budgetåret 1994/95 redovisar Konstrådet vissa prestationer – även tänkbara slutprestationer – och kostnader/utgifter. Under förutsättning att några av dessa prestationer ger en rättvisande bild av Konstrådets verksamhet borde de på ett enkelt sätt kunna kopplas samman med verksamhetens kostnader. Om kostnadsredovisningen blir tydligare – gärna uppdelad på olika kostnadslag – skapas det goda förutsättningar för myndigheten att redovisa styckkostnader alternativt produktivitetsutvecklingen inom respektive verksamhetsgren.

Konstrådets verksamhet syftar ytterst till att med hjälp av olika slags konstverk skapa en god samhällsmiljö. För att kunna bedöma om Konstrådet uppfyllt sitt åtagande är verksamhetens kvalitativa aspekter centrala att belysa.

Revisorerna inser att det är svårt att fånga kvaliteten i den verksamhet som Statens konstråd och övriga kulturmyndigheter (motsvarande) utför. Det är angeläget att kraven på myndigheterna att redovisa bl.a. prestationernas kvalitet beaktar verksamheternas särarter. Kraven på myndigheterna inom Kulturdepartementet att redovisa resultat bör därför verksamhetsanpassas i stor utsträckning. Revisorerna vill dock betona att det också på detta område är möjligt att få indikationer på verksamhetens kvalitet.

Riksrevisionsverket framförde i sin revisionsrapport avseende Statens konstråds verksamhet 1993/94 att en viktig distinktion förelåg mellan å ena sidan *produktkvaliteten* – innehållet i det som produceras – och *processkvaliteten* – processen mellan myndighet och mottagare av myndighetens prestationer. Statens konstråd hävdar att verksamhetens produktkvalitet säkerställs genom att konstvärlden i övrigt kritiskt bevakar det arbete som de konstnärer

som är knutna till rådet utför. Därmed skulle verksamheten i så måtto vara självreglerande. Däremot förefaller både Konstrådet och Kulturdepartementet vara tveksamma till det möjliga och rimliga i att försöka fånga verksamhetens processkvalitet. Kulturdepartementet anser t.ex. att det inte är av intresse att i någon mening recensera konstverken (se bilaga 2).

Revisorerna vill i sammanhanget peka på det förhållandet att det ytterst är de personer som "tar emot" konstverken i deras respektive miljöer och deras upplevelser (värderingar) av dessa som är intressanta att försöka fånga. Därmed försöker man även fånga verksamhetens effekter, dvs. vem som kommer i åtnjutande av prestationerna och i vilken omfattning samt hur de värderas. Revisorerna anser att det är möjligt att mäta verksamheter som grundar sig på subjektiva bedömningar och uppfattningar.

Revisorerna menar således att det finns både kvantitativa och kvalitativa metoder att tillgå för att fånga en viss verksamhets kvalitet. Med hjälp av ändamålsenliga kvantitativa metoder är det möjligt att i förlängningen även uppskatta hur mottagarna av konsten värderar densamma. Statskontoret är ett exempel på en myndighet som i olika tillämpningar visat på möjligheterna att mäta och värdera bl.a. kvaliteten av offentliga och ideella tjänster.

I rapporten *Offentliga tjänster kan värderas* presenterar Statskontoret en metod som gör det möjligt att besvara frågan om vilket värde användarna tillmäter olika egenskaper i offentliga tjänster (rapport 1992:24). Ett annat exempel på hur det är möjligt att fånga användarnas värderingar ges i den samhällsekonomiska studie av den ideella sektorn som Statskontorets redovisade våren 1995 (rapport 1995:7). I studien redovisar Statskontoret bl.a. användarnas värderingar av sitt deltagande i olika kategorier av föreningsverksamhet.

Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultatdialogen

Resultatdialogen mellan Kulturdepartementet och myndigheterna (motsvarande) förefaller fungera väl i så måtto att systematiska uppföljningar och avstämningar görs av årets resultat. Revisorerna vill peka på departementets användning av checklistor som stöd för dialogen kring myndigheternas årsredovisningar (se bilaga 2).

De genomförda erfarenhetsseminarierna, dels för hela departementet, dels enhetsvis och myndighetsvis, förefaller även de vara ett bra sätt att ge myndigheterna en nödvändig återkoppling till innehållet i årsredovisningarna. Därför är det enligt revisorerna en allvarlig brist att denna dialog inte dokumenteras och ligger till grund för den fortsatta resultatdialogen mellan myndigheter och departement. Denna brist framstår som än allvarligare då den personella kontinuiteten i Kulturdepartementet är svag. Hög personalomsättning i kombination med bristfällig eller obefintlig dokumentation av resultatdialogen blir därmed hämmande på arbetet med resultatstyrning.

För att det skall vara möjligt att i större omfattning än tidigare leva upp till intentionerna enligt både tidigare och nu gällande förordning om myndigheternas årsredovisning måste Kulturdepartementet öka kraven på sina myndigheter i ett antal avseenden. Ett grundläggande krav för en kontinuerlig resultatdialog är att gjorda överväganden etc. dokumenteras.

Därutöver bör verksamhetsmålen konkretiseras och göras operationaliserbara alternativt kompletteras med resultatmätt som möjliggör mätning. Myndigheterna måste dokumentera hur sambandet mellan verksamhetens övergripande mål och verksamhetsgrenarnas verksamhetsmål ser ut. Myndigheterna måste också dokumentera på vilka grunder verksamhetsindelningen är gjord. Åtminstone ett resultatmätt måste fastställas per verksamhetsgren. Den diskussion som föregår valet av resultatmätt skall dokumenteras.

Revisorerna anser att Kulturdepartementet skall öka kraven på myndigheterna successivt. Det bör departementet göra genom att i regleringsbrevet precisera i vilka avseenden respektive myndighet varje budgetår skall förbättra sin resultatredovisning. Med tanke på att Kulturdepartementets ansvarsområde utmärker sig av kvalitativt inriktade verksamheter måste kvalitetsfrågan genomgående ges ökad prioritet. Revisorerna föreslår att Statens konstråd i samarbete med t.ex. Riksrevisionsverket och Statskontoret genomför en pilotstudie i syfte att fånga, beskriva, mäta och värdera kvaliteten i Konstrådets verksamhet. Studien bör bl.a. beakta hur mottagarna av Konstrådets verksamhet upplever och värderar kvaliteten. Ett sådant utvecklingsprojekt ger därmed också ett bidrag till en diskussion av verksamhetens effekter. Resultatet av utvecklingsarbetet kan sedan ligga till grund för övriga kulturmyndigheters arbete med att försöka beskriva kvaliteten i sina respektive verksamheter.

Resultatdialogen

Resultatdialogen mellan Kulturdepartementet och myndigheterna (motsvarande) förefaller ske regelmässigt och systematiskt. Det är dock enligt revisorerna angeläget att denna dialog dokumenteras.

Kulturdepartementet har i viss mån använt sig av den nya styrformen för att ompröva inriktningen på myndigheternas verksamhet. Den har dock inte legat till grund för att i grunden ifrågasätta en verksamhet och därmed överväga om en omfördelning av resurser mellan olika verksamheter inom departementet är önskvärd. Revisorerna anser att innehållet i de årsredovisningar som departementets myndigheter (motsvarande) redovisar inte kan läggas till grund för att ompröva olika verksamheter. Det är därför angeläget att Kulturdepartementet tar initiativ till att låta oberoende instanser granska och utvärdera aktuella verksamheter. Det skulle kunna ske genom att departementet i myndigheternas regleringsbrev uppdrar åt myndigheten att i samarbete med t.ex. någon av stabsmyndigheterna initiera en utvärdering av hela eller delar av sin verksamhet, vilken redovisas i särskild ordning, alternativt i årsredovisningen. Departementet kan även i egen regi anlita en oberoende instans

Vad hände sen?

I regleringsbrevet för Statens konstråd budgetåret 1995/96 var de övergripande målen och verksamhetsmålen formulerade på samma sätt som i regleringsbrevet för budgetåret innan.

I 1997 års regleringsbrev för Statens konstråd har Kulturdepartementet presenterat sex verksamhetsmål. Utöver dem som preciserades i regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 (och 1995/96) har tre mål tillkommit. Revisorerna kan konstatera att flera av verksamhetsmålen är möjliga att mäta och därmed att följa upp. Däremot finns fortfarande inget verksamhetsmål för myndighetens tredje verksamhetsgren – informations- och utvecklingsverksamhet – preciserat. Revisorerna ifrågasätter dock värdet av att ha denna verksamhet separerad redovisningsmässigt med tanke på att informationen alltmer integreras i projektverksamheten.

Departementets krav på återrapportering avseende resultatredovisningen är omfattande och innebär avsevärt högre krav jämfört med tidigare budgetår. Nivån på de nio krav som är fastställda skiljer sig åt sinsemellan med avseende på detaljeringsgrad och relevans. Under förutsättning att Konstrådet tillgodoser departementets önskemål kvarstår enligt revisorerna ändå frågan hur denna information skall kunna användas för att följa upp och styra Statens konstråd.

Detta kapitel bygger på revisorernas fallstudie av Socialdepartementets verksamhetsområde. Det område som revisorerna valt att studera är Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. De resultat som redovisas är baserade på dels olika dokument i budgetprocessen, dels samtal med företrädare för Riksförsäkringsverket, Socialdepartementet, socialförsäkringsutskottet samt Riksrevisionsverket.

7.1 Socialförsäkringen

Socialförsäkringens omfattning

Svenska medborgare och andra bosatta i Sverige är försäkrade enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring. Alla som uppnått 16 års ålder skall vara inskrivna hos allmän försäkringskassa. Den allmänna försäkringen omfattar sjukförsäkring inklusive frågor om rehabilitering, folkpensionering och försäkring för tilläggspension. Försäkring vid arbetsskada eller arbetslöshet regleras genom särskild lagstiftning. Socialförsäkringen omfattar ekonomiskt stöd till barnfamiljer, ersättning vid handikapp och sjukdom, ersättning vid ålderdom m.m. samt annan utbetalning innefattande bl.a. ersättning till värnpliktiga och utbildningsbidrag.

Verksamhetsöversikt Socialdepartementet

Socialdepartementet ansvarar budgetåret 1997 för verksamheter som återfinns inom sju utgiftsområden – utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom samt utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn. Till detta kommer den del av socialförsäkringssektorn som ligger vid sidan av statsbudgeten. Därutöver ansvarar Socialdepartementet för bostadsbidrag (inom utgiftsområde 18), Rättsmedicinalverket (inom utgiftsområde 4) samt funktionen Hälso- och sjukvård m.m. (inom utgiftsområde 6).

Utgiftsområde 9 omfattar fem verksamhetsområden – hälsovård och sjukvård, omsorg om äldre och personer med funktionshinder, åtgärder för barn, socialt behandlingsarbete, samt alkohol- och drogpolitik, Socialstyrelsen och stöd till forskning. Inom hälsovård och sjukvård dominerar utgiftsposten sjukförsäkringens kostnader för läkemedelsförmånen och tandvårdsförsäkringen. Därutöver ingår de ersättningar som utges till sjukvårdshuvudmännen som en följd av de årliga s.k. Dagmaröverenskommelserna. Kostnader för statlig assistansersättning är den största utgiftsposten inom verksamhetsområdet omsorg om äldre och personer med funktionshinder. Ramen för utgiftsområdet är (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:SoU1, rskr. 1996/97:124) ca 24 miljarder kronor.

Utgiftsområde 10 omfattar två verksamhetsområden, ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp samt socialförsäkringsadministrationen, dvs.

Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. De socialförsäkringsförmåner som ingår är förmåner som utgår i form av dagersättningar som sjukpenning, rehabiliteringsersättning, närståendepenning samt vissa yrkesskadeersättningar. Därutöver ingår handikappersättning samt folkpension och pensionstillskott i form av förtidspension. Allmän tilläggspension (ATP) i form av förtidspension samt utgifterna för arbetsskadeförsäkringen finansieras vid sidan av statsbudgeten. Ramen för utgiftsområdet är för år 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:SfU1, rskr. 1996/97:126) ca 36 miljarder kronor.

Utgiftsområde 11 omfattar folkpension och pensionstillskott i form av ålderspension, särskilt pensionstillägg, efterlevandepension till vuxna och bostadstillägg till pensionärer. ATP i form av ålderspension och efterlevandepension till vuxna finansieras vid sidan av statsbudgeten. Ramen för utgiftsområdet är för år 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:SfU1, rskr. 1996/97:126) ca 64 miljarder kronor.

Utgiftsområde 12 omfattar allmänna barnbidrag, föräldraförsäkring inkl. havandeskapspenning, bidragsförskott och särskilt bidrag för vissa adoptivbarn. Vidare ingår bidrag till kostnader för internationella adoptioner, folkpension i form av barnpension och vårdbidrag till handikappade barn. Ramen för utgiftsområdet är för år 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:SfU1, rskr. 1996/97:126) drygt 35 miljarder kronor.

Huvuddelen av socialförsäkringarna redovisas på statsbudgeten. *Vid sidan av statsbudgeten* finns dock ATP, delpensionen samt arbetsskadeförsäkringen. Dessa tre försäkringsgrenar finansieras med socialavgifter och med avkastningen från respektive fond. Ramen för utgifterna för socialförsäkringssektorn vid sidan av statsbudgeten uppgår för år 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:SfU1, rskr. 1996/97:126) till ca 132 miljarder kronor.

Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna har budgetåret 1997 ett ramanslag på ungefär 5,1 miljarder kronor, varav 4,4 miljarder avser de allmänna försäkringskassorna. Därutöver disponerar Riksförsäkringsverket medel under olika anslag, vilka framgår av regleringsbrevet avseende socialförsäkringsadministrationens verksamhet och medelsdisposition m.m. budgetåret 1997.

Ramen för utgifterna för bostadsbidragen uppgår för år 1997 (prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:BoU1, rskr. 1996/97: 92–95) till drygt 5,9 miljarder kronor.

Socialförsäkringsadministrationen

Det ekonomiska trygghetssystemet i form av olika socialförsäkringar och bidrag administreras av Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Riksförsäkringsverket svarar under regeringen för den centrala ledningen och tillsynen av försäkringskassornas verksamhet. Verket ansvarar även centralt för informations- och utbildningsverksamheten inom området.

Riksförsäkringsverket har ansvar för att följa utvecklingen av de olika grenarna inom trygghetssystemet och utvärdera trygghetsanordningarnas effekter för individ och samhälle. Styrelsen för Riksförsäkringsverket utses av regeringen. Generaldirektören är styrelsens ordförande. I ledningen finns

generaldirektören och överdirektören. Vid Riksförsäkringsverkets sju avdelningar och den fristående yrkesskadeenheten arbetade per den 30 juni 1995 663 personer. Till Riksförsäkringsverket finns fyra rådgivande delegationer knutna: socialförsäkrings-, sjukvårds-, tandvårds- och sjömanspensionsdelegationerna. För förvaltningen av vissa fonder finns ett särskilt organ, fondfullmäktige.

De 25 försäkringskassorna administrerar socialförsäkrings- och bidragssystemen på regional och lokal nivå. I ledningen för varje försäkringskassa finns en styrelse och en direktör. Vid försäkringskassorna fanns 165 förtroendevalda socialförsäkringsnämnder som beslutar i vissa enskilda ärenden. Den 30 juni 1995 fanns det 359 lokalkontor och 21 mindre serviceenheter. Lokalkontorsnätet täcker hela landet och i varje kommun finns minst ett lokalkontor. Vid försäkringskassorna arbetade vid samma tidsperiod ca 16 900 personer, varav 2 700 på centralkontoren.

Viktiga frågor som avser socialförsäkringens administration behandlas i en särskild kommitté för samverkan mellan Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Det kan t.ex. avse frågor om anslagsframställning, uppföljnings- och utvärderingsprojekt och ADB-frågor.

I samarbetskommittén sker samverkan mellan Riksförsäkringsverkets och Försäkringskassoförbundets ledning. Inom samarbetskommittén finns en särskild arbetsgrupp för förtroendemannafrågor. För löpande samverkan med försäkringskassorna kring olika konkreta sakområden finns fyra permanenta arbetsgrupper för försäkring, ADB, utvärdering samt ekonomi, administration och verksamhetsutveckling.

Socialförsäkringsadministrationen var budgetåret 1994/95 indelad i nio verksamhetsgrenar. Övergripande mål och verksamhetsmål för de olika verksamhetsgrenarna framgår av sammanställningen nedan (se tabell 7.1).

Tabell 7.1: Övergripande mål, verksamhetsgrenar och verksamhetsmål för socialförsäkringsadministrationen (Riksförsäkringsverket och kassorna) budgetåret 1994/95.

Övergripande mål (1)

Att genom den allmänna socialförsäkringen ge ekonomisk trygghet under livets olika skeden genom att:

- ge ersättning till sjuka, handikappade, barnfamiljer och äldre,
- aktivt verka för att ge sjuka och handikappade möjlighet att återgå i arbete samt att förebygga sjukdom och skada.

Verksamhetsmål

- **Verksamhetsgren 1:** Barnbidrag, bidragsförskott, m.m.

Verksamhetsmål: Nuvarande inbetalningsgrad i förhållande till debiterat underhållsbidrag bör öka (2). Nuvarande inbetalningsgrad i förhållande till utbetalat bidragsförskott bör öka (1).

- **Verksamhetsgren 2: Föräldraförsäkring**

Verksamhetsmål: Andelen pappor som tar ut föräldrapenning bör öka och pappornas andel av antalet uttagna föräldrapenningdagar bör öka^{1,2}.

- **Verksamhetsgren 3.1: Sjukpenningförsäkring**

Verksamhetsmål: Inget verksamhetsmål var fastställt.

- **Verksamhetsgren 3.2: Rehabilitering**

Verksamhetsmål: Ohälsotoalet bör sänkas jämfört med 1993/94 års nivå¹. Insatser för att minska antalet långtidssjukskrivna och förtidspensionärer* skall prioriteras¹.

- antalet långa ersättningsfall från sjukförsäkringen och antalet sjukbidrag/förtidspensioner* bör minska²,
- insatsen av förtroendeläkare skall öka²,
- försäkringskassornas resursinsatser för aktiv rehabilitering skall omfatta totalt ca 3 000 årsarbetare och varje kassa skall svara för sin resursmässiga andel av dessa rehabiliteringsinsatser².

- **Verksamhetsgren 4: Arbetskadeersättning.**

Verksamhetsmål: Inget verksamhetsmål var fastställt.

- **Verksamhetsgren 5: Förtidspension/sjukbidrag**

Verksamhetsmål: Den genomsnittliga åldern för pensionsinträdet – den faktiska pensionsåldern – bör höjas bl.a. genom åtgärder för att begränsa behovet av förtidspension¹. Insatser för att minska antalet långtidssjukskrivna (se verksamhetsgren 3.2) och förtidspensionärer skall prioriteras.

- antalet långa ersättningsfall från sjukförsäkringen (se verksamhetsgren 3.2) och antalet förtidspensioner och sjukbidrag bör minska¹.

- **Verksamhetsgren 6: Sjukvårdsersättning**

Verksamhetsmål: Pris- och kostnadsutvecklingen för prisnedsatta läkemedel bör begränsas¹.

- **Verksamhetsgren 7: Försäkring vid ålderdom**

Verksamhetsmål: Tid från ansökan och till expediering av beslut (även ändring) av kommunalt bostadstillägg till folkpensioner bör inte överstiga två månader².

- **Verksamhetsgren 8: Annan utbetalning**

Verksamhetsmål: Inget verksamhetsmål var fastställt.

¹ Enligt regleringsbrev

² Endast enligt årsredovisning

* Redovisning i dessa delar sker under verksamhetsgren 5

De totala försäkringskostnaderna budgetåret 1994/95 uppgick till ca 303 miljarder kronor. De därmed förknippade administrationskostnaderna uppgick till ca 6 miljarder kronor, vilket motsvarar ca 2 % av försäkringskostnaderna.

Den verksamhet som kostnadsmässigt dominerade avsåg försäkring vid ålderdom, vilken svarade för ca 49 % av de totala försäkringskostnaderna. Andelen administrationskostnader var dock endast 11 % av de totala administrationskostnaderna.

Förtidspension och sjukbidrag var den verksamhetsgren som ianspråk tog näst mest resurser 1994/95 – 13 % av de totala försäkringskostnaderna. Andelen administrationskostnader utgjorde 10 % av de totala administrationskostnaderna.

Den resursmässigt minsta verksamhetsgrenen – rehabilitering – svarade för drygt 1 % av de totala verksamhetskostnaderna budgetåret 1994/95. Andelen administrationskostnader av de totala administrationskostnaderna var ca 23 %. Andelen administrationskostnader i relation till försäkringskostnaderna för verksamhetsgrenen var drygt 40 %.

Socialförsäkringen finansieras till ungefär två tredjedelar av socialavgifter. Därtill kommer i huvudsak statliga medel. Socialförsäkringen redovisade ett överskott på ca 32 miljarder kronor budgetåret 1994/95.

Kostnaderna för Riksförsäkringsverkets verksamhet budgetåret 1994/95 var drygt 800 miljoner kronor (jämför med socialförsäkringsadministrationens totala administrationskostnad som uppgick till ca 6 miljarder kronor). Den största kostnaden avsåg ADB-drift och utveckling, som uppgick till drygt 500 miljoner kronor. Riksförsäkringsverket använde 86 miljoner kronor för uppföljning och utvärdering.

Då kostnaderna för Riksförsäkringsverket fördelas på verksamhetsgrenar framgår det att verksamhetsgren 7 – Försäkring vid ålderdom – tog i anspråk 195 miljoner kronor, dvs. drygt 23 % av de totala kostnaderna. Barnbidrag m.m. – verksamhetsgren 1 – kostade 169 miljoner kronor (drygt 20 %). Riksförsäkringsverket satsade minst resurser på rehabilitering – 23 miljoner kronor, vilket utgjorde ca 3 % av de totala kostnaderna.

7.2 Analys och användning av resultat inom Socialdepartementet

Inledningsvis presenteras i sammanfattning resultatet av revisorernas fallstudie avseende Socialdepartementet. En fullständig redovisning av resultatet ges i bilaga 3. Därefter kommenterar revisorerna regleringsbrev, årsredovisningarna och resultatdialogen mellan olika aktörer.

Sammanfattning av fallstudien

Regleringsbrev och årsredovisningarna

Riksförsäkringsverket anser att det skett stora förändringar i utformningen av regleringsbrev, vilket framgår vid en jämförelse mellan regleringsbrev 1994/95 och åren 1995/96 respektive 1997. Verket bedömer att preciseringen av övergripande mål och verksamhetsmål i regleringsbrevet 1994/95 kom så långt det var möjligt vid denna tidpunkt. Verket bedömer att målformuleringarna 1994/95 var avsevärt bättre än de i regleringsbrevet 1993/94. Riksförsäkringsverket anser att kopplingen mellan de övergripande målen och

verksamhetsmålen 1994/95 inte var speciellt tydlig.

Fr.o.m. budgetåret 1995/96 har socialförsäkringsadministrationens verksamhetsindelning förändrats. Verksamheten är indelad i tre verksamhetsgrenar: handläggning och utbetalning av ersättning, åtgärder mot ohälsa samt samlade insatser för analys och kvalitetssäkring. Riksförsäkringsverket anser att den förändrade verksamhetsindelningen i verksamhetsgrenar på ett tydligare sätt än tidigare stöder de övergripande målen. Verket anser att verksamhetsmålen för de tre verksamhetsgrenarna är ändamålsenliga. Däremot ifrågasätter verket om organisationen är mogen för en ytterligare precisering av verksamhetsmålen i termer av kvantitativa mål.

Riksförsäkringsverket anser att årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 var ”godkänd”. Verket anser dock att redovisningen av slutprestationer i årsredovisningen 1994/95 var rudimentär. I denna del har redovisningen förbättrats 1995/96. Riksförsäkringsverket anser också att det förelåg en bristande analys av t.ex. kopplingen mellan den redovisade produktivitetsutvecklingen och verksamhetsmålen.

Enligt Riksförsäkringsverket är det inte av generellt intresse att inom ramen för myndighetens resultatredovisning beskriva kopplingen mellan å ena sidan administrationskostnadernas utveckling och å andra sidan kostnader för transfereringar. En stor del av kassornas verksamhet är regelstyrd. I dessa fall är ambitionen att genomföra utbetalningar av t.ex. pensioner till så låg kostnad som möjligt. En koppling mellan administrationskostnader och transfereringar är av betydligt större intresse att göra när det t.ex. gäller kassornas arbete med rehabilitering.

Riksförsäkringsverket frågar sig i vilka avseenden det är intressant att mäta verksamhetens effekter. I praktiken har olika besparingsmål som beslutats av politikerna realiserats med hjälp av förändrade ersättningsnivåer, men också med hjälp av förändrade regler. Dessutom är det svårt att fastställa huruvida effekter som iakttas beror på försäkringskassornas verksamhet eller på förändringar i kassornas omvärld.

Verket anser att departementet i viss mån kunde använda årsredovisningen 1994/95 för att följa upp och utvärdera socialförsäkringsadministrationen med avseende på hur sambandet mellan resursinsatser och graden av måluppfyllelse såg ut. Riksförsäkringsverket menar att de iakttagelser som redovisas i årsredovisningen 1994/95 kan ligga till grund för ett antal frågor som ur analysynpunkt vore värdefullt att få besvarade.

Det är inte självklart vilken resultatinformation som är intressant att redovisa på riks- respektive på kassanivå. Riksförsäkringsverket anser dock att det på riksnivå kan vara intressant att redovisa graden av måluppfyllelse, då det kan säga något om tendensen inom en speciell ärendekategori.

Riksförsäkringsverket anser att det inte är möjligt att låta resultatredovisningen i årsredovisningen ligga till grund för anslagstilldelningen till socialförsäkringsadministrationen. Däremot ligger uppgifter som också utgör underlag till kassornas årsredovisningar till grund för anslagstilldelningen mellan kassorna.

Styrelsen deltog i begränsad omfattning i samband med framtagandet av socialförsäkringsadministrationens årsredovisning för budgetåret 1994/95. I samband med årsredovisningen för 1995/96 har diskussionerna inom styrel-

sen bl.a. handlat om styckkostnadernas utveckling, men också om handläggningstiderna för olika ärendekategorier. Riksförsäkringsverket anser att styrelsens deltagande i fastställandet av organisationens årsredovisning är viktigt. Detta är styrelsens tillfälle att kontrollera om administrationen är på rätt väg. Beslutet om socialförsäkringsadministrationens årsredovisning är verksamhetsårets största beslut för styrelsen.

Socialdepartementet anser att verksamhetsmålen i regleringsbrevet för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 var ottydligt formulerade. Vissa av verksamhetsmålen var relativt väl specificerade och möjliga att mäta mot medan andra var betydligt mer lösligt formulerade.

Socialdepartementet anser att de övergripande målen för verksamheten enligt regleringsbrevet 1994/95 var tillräckligt väl specificerade. Däremot var enligt departementet kopplingen mellan de övergripande målen och verksamhetsmålen otydlig.

Socialdepartementet anser att det är svårt att med utgångspunkt från regleringsbrevet 1994/95 generalisera utifrån erfarenheter från socialförsäkringsadministrationen. Socialstyrelsen är ett exempel på en annan stor myndighet inom departementets ansvarsområde där stora framsteg har gjorts i arbetet med resultatstyrning under senare budgetår.

Den politiska ledningen är med i diskussionen kring utformningen av regleringsbrev till myndigheterna. Den politiska ledningen deltar aktivt i utformningen av framför allt uppdrag till myndigheterna och verksamhetens inriktning. Då flera av målen för verksamheten inom t.ex. socialförsäkringsadministrationen och Socialstyrelsen är politiska är det naturligt att den politiska ledningen i hög grad är delaktig i beredningen av mål för verksamheten.

Socialdepartementet konstaterar dock att årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 vad gäller resultatredovisningen var av avsevärt högre kvalitet än året före. Socialdepartementet saknar i årsredovisningen 1994/95 en samlad bild av hur socialförsäkringsadministrationen uppfyllt de övergripande målen. Resultatredovisningens användbarhet som underlag för departementets uppföljning och styrning av socialförsäkringsadministrationen var därför begränsad.

Socialdepartementet sätter ingen större tilltro till de produktivitetstal som redovisas i resultatredovisningen 1994/95. Departementet konstaterar att variationen mellan olika försäkringskassor är för stor för att resultaten skall vara användbara. Socialdepartementet väcker även frågan vad ett samlat produktivitetmått för hela socialförsäkringsadministrationen – som bl.a. Riksrevisionsverket efterlyst – egentligen säger om verksamheten.

Socialdepartementet konstaterar att det av socialförsäkringsadministrationens årsredovisning 1994/95 inte går att utläsa sambandet mellan administrationskostnadernas utveckling och storleken på transfereringarna. En tydligare redovisning av detta samband hade enligt departementet varit önskvärd.

Socialdepartementet konstaterar att en stor del av arbetet inom socialförsäkringsadministrationen styrs av regler etc. I dessa delar innebär nuvarande brister i resultatstyrningen att regelstyrningen tar över som huvudsaklig styrform. Kvaliteten i regelstyrningen fastställs bl.a. genom domstolsprövning. Trots de nuvarande bristerna i arbetet med att resultatstyra socialförsäkringsadministrationen anser departementet att styrformen förefaller vara ända-

målsenlig.

Socialdepartementet anser att det är svårt att med utgångspunkt i årsredovisningen 1994/95 generalisera utifrån erfarenheter från socialförsäkringsadministrationen. Departementet uppfattar att Socialdepartementet förefaller ha kommit relativt långt i arbetet med att implementera resultatstyrning inom sitt ansvarsområde.

Departementet konstaterar att en otydlig beställning från departementet givetvis åtföljs av en otydlig redovisning från myndigheterna. Den nya förordningen om myndigheters årsredovisning (1996:882) innebär att ett större ansvar att efterfråga resultat numera åvilar Regeringskansliet. Det upplever departementet som positivt.

Departementet anser att det principiellt är lika angeläget att resultatstyra förvaltningsanslag som sakanslag (läs transfereringar). Däremot är det angeläget att arbetet med resultatstyrning inriktas på de delar av verksamheten som är påverkbara för myndigheten. I de delar regelverk styr verksamheten är det enligt departementet nödvändigt att utveckla formerna för redovisningen av resultat så att den blir relevant för beslutsfattare på olika nivåer.

Socialdepartementet anser att det framtida arbetet med resultatstyrning inom socialförsäkringsadministrationen framför allt måste fokusera på att förbättra målformuleringarna. Departementet anser att Riksförsäkringsverket måste ta på sig en ledande roll i detta arbete. Departementet måste dock ha en styrande funktion och även utgöra en garant för att Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna ges rimliga förutsättningar för sin verksamhet.

Resultatdialogen

Enligt *Riksförsäkringsverket* var resultatdialogen kring årsredovisningen 1994/95 intensiv. Socialdepartementet visade ett stort intresse för årsredovisningen. Dialogen har därefter fortsatt en gång per månad med syfte att utveckla innehållet i årsredovisningen ytterligare.

Årsredovisningen diskuterades även vid en endags resultatkonferens hösten 1996 med representanter från bl.a. Riksrevisionsverket och Socialdepartementet. På motsvarande sätt kommer en resultatdialog att genomföras kring myndighetens årsredovisning för budgetåret 1995/96. Denna konferens kommer dock att i huvudsak fokusera på hur man med utgångspunkt i årsredovisningen 1995/96 kan utveckla arbetet med resultatstyrning ytterligare.

Riksförsäkringsverket uppfattar inte att det finns några inslag av belöningar och ansvarsutkrävande i resultatdialogen med Socialdepartementet. Det gäller även relationen mellan verket och kassorna. Däremot har verket på kassanivå genomfört försök med införandet av ekonomiska incitament.

Det verket ser som nästa stora steg i arbetet med resultatstyrning är att utveckla resultatdialogen mellan verket och kassorna.

Riksförsäkringsverket konstaterar att socialförsäkringsadministrationens politiska förankring är betydande. Huvudförklaringen till detta är att flera av ledamöterna i riksdagens socialförsäkringsutskott sitter i kassornas styrelser. Verket tycker att detta är positivt. Därmed säkerställs också den politiska insynen i verksamheten då försäkringskassornas styrelser vanligtvis är djupt involverade i kassornas verksamhet (vilket framför allt gäller styrelsens

ordförande och vice ordförande).

Enligt *Socialdepartementet* sker resultatdialogen mellan Riksförsäkringsverket och departementet i huvudsak på enhetsnivå. Det har inte förekommit någon dialog mellan den berörda sakenheten och departementets politiska ledning kring socialförsäkringsadministrationens resultat 1994/95.

Resultatdialogen mellan Riksförsäkringsverket och Socialdepartementet är okomplicerad. Verket förväntar sig att man skall ha en löpande dialog med departementet kring årsredovisningen. Dialogen har i praktiken skett regelbundet och båda parter har tagit initiativ till fortsatt diskussion. Berörda handläggare och enhetschef har deltagit från departementets sida. Resultatdialogen har bl.a. handlat om "hur skall redovisningen kunna bli tydligare" och "kan inte detta skrivas på ett annat sätt". Socialdepartementet konstaterar dock att innehållet i resultatdialogen framför allt har varit åtgärdsorienterat.

Resultatdialogen mellan departementet och Riksförsäkringsverket har inte dokumenterats. Då personalomsättningen inom Socialdepartementet hitintills varit relativt begränsad har frånvaron av en dokumenterad resultatdialog inte utgjort något större problem.

Erfarenheterna från socialförsäkringsadministrationen är allmängiltiga inom departementets ansvarsområde. Departementet konstaterar dock att den politiska ledningen engagerar sig för litet i resultatdialogen med myndigheterna. Den politiska ledningen uttrycker en vilja att delta i denna dialog och anser att frågan har hög prioritet, men i praktiken är ledningens engagemang begränsat på grund av tidsbrist. Frågor som initieras av t.ex. Finansdepartementet, massmedierna eller riksdagen tränger undan alla försök att på ett samlat sätt närma sig dessa frågor. Löpande ad hoc-frågor från dag till dag "slår ut" en stor del av det långsiktiga arbetet. Departementet konstaterar även att dialogen mellan den politiska ledningen och tjänstemännen om resultatstyrningsfrågor borde öka.

Departementet anser att arbetet med resultatstyrning måste prioriteras. Ett förbättrat arbete med resultatstyrning kräver att frågan även organisatoriskt får en tydlig hemvist. Planerings- och budgetsektariatet ansvarar inom departementet för det övergripande arbetet med resultatstyrning. För att arbetet med resultatstyrning skall få genomslag är det viktigt med ett tydligt mandat från den politiska ledningen, vilket även underlättar en nödvändig samordning mellan sakenheterna.

Departementet anser att den informella dialogen mellan departementet och myndigheterna är central i styrningen av förvaltningen. En meningsfull och ändamålsenlig resultatdialog förutsätter dock att handläggare och enhetschefer har god sakkunskap inom området. Då sakkunskapen inom departementet är hög har den informella dialogen ökat i betydelse på bekostnad av den formella dialogen. Eventuella brister i myndigheternas årsredovisningar kompenseras mer än väl av den goda sakkunskapen inom departementet. Den informella dialogen och den formella dialogen är dock avhängiga varandra.

Socialdepartementet har i begränsad omfattning diskuterat belöningar och utkrävande av ansvar i anslutning till implementeringen av resultatstyrning. Departementet tycker att det är primärt att fundera på hur ett bra resultat enligt årsredovisningarna skall kunna belönas. Departementet anser dock att det inte är nödvändigt med monetära belöningar, "en dunk i ryggen" kan vara

tillräckligt. Det är viktigt att myndigheterna får en återkoppling från den politiska nivån.

Departementet anser att det är svårt att entydigt koppla belöningar till graden av måluppfyllelse, då denna påverkas av olika faktorer. Dessutom är det inte självklart vad som är att hänföra till åtgärder vidtagna av myndigheten respektive förändringar i omvärlden.

Departementet konstaterar också att den nuvarande styrningen av myndigheternas verksamhet är stramare än tidigare, medan den finansiella detaljstyrningen minskat genom införandet av ramanslag. Departementet nämner flera faktorer som tillsammans bidrar till att förvaltningen styrs: formuleringarna av mål i regleringsbrev och dialogen kring dessa, dialogen kring de uppdrag som specificeras i regleringsbrev samt den interna – på sakkunskap baserade – dialogen inom departementet.

Socialdepartementets dialog med Finansdepartementet kring socialförsäkringsadministrationens årsredovisning 1994/95 var begränsad. Socialdepartementet anser att Finansdepartementet i huvudsak lutade sig mot resultatet av den granskning som Riksrevisionsverket genomförde. Finansdepartementet hade enligt Socialdepartementet inte tid att göra en egen bedömning av socialförsäkringsadministrationens resultat. På motsvarande sätt skedde resultatdialogen mellan de båda departementen avseende andra myndigheter.

Socialdepartementet anser att dialogen kring myndigheternas regleringsbrev är tillfredsställande. Dialogen kring myndigheternas årsredovisning inriktas i normalfallet endast mot det ekonomiska utfallet av olika anslag. Det finns inte tid (eller intresse) för att diskutera verksamhetens resultat i övrigt.

Redovisningen av socialförsäkringsadministrationens resultat i budgetpropositionen hösten 1996 är enligt *Socialdepartementet* inte tillräckligt utförlig för att det skall vara möjligt att få en samlad bild av hur verksamheten har bedrivits. Socialdepartementet anser dock att redovisningen i budgetpropositionen successivt kommer att förbättras då även Regeringskansliets arbete med resultatanalys utvecklas.

Departementet konstaterar att en begränsad resultatdialog förts mellan departementet och riksdagen kring budgetpropositionen hösten 1996. Departementet uppfattar att det inte fanns någon tydlig ”beställning” till grund för regeringens redovisning i budgetpropositionen. Riksdagens dialog med regeringen inskränker sig till betänkanden och skrivelser, som är inriktade på detaljfrågor.

Socialdepartementet uppfattar inte att man erhållit någon tydlig reaktion från socialförsäkringsutskottet med anledning av redovisningen i budgetpropositionen hösten 1996. Däremot uttalade bostadsutskottet ett behov av mer information kring kassornas hantering av bostadsbidragen.

Vid beredningen av budgetpropositionen hösten 1996 förekom en relativt omfattande diskussion inom *socialförsäkringsutskottet* om socialförsäkringsadministrationens utveckling. Då flera av utskottets ledamöter sitter som ledamöter i olika kassors styrelser alternativt i Försäkringskassaförbundets styrelse baserades denna diskussion till stor del på egen kunskap. Regeringens redovisning av socialförsäkringsadministrationen i budgetpropositionen bidrog i denna del inte i någon större utsträckning som underlag för denna

diskussion. De övergripande målen för skilda verksamheter, men även verksamhetsmålen, är dessutom för lösligt definierade för att de skall kunna vara användbara för en resultatdialog kring hur regeringen och dess myndigheter fullgjort sina uppgifter.

Ansvarsområdet utmärker sig av att lagar och regler ständigt förändras. Därmed är det svårt att följa hur skilda verksamheter utvecklas över tiden. En resultatredovisning av budgetåret 1994/95, med då gällande lagstiftning och regler, kan inte självklart ligga till grund för utskottets anslagsdiskussion som avser budgetåret 1997, då regelverket i vissa delar förändrats och därmed även förutsättningarna för verksamheten. Därmed kan det vara ändamålsenligt att separera diskussionen om förvaltningens resultat och måluppfyllelse från diskussionen om anslagstilldelning.

Utskottets diskussion i samband med budgetpropositionen hösten 1996 var styrd av inkomna motioner. I den mån en diskussion förekom i samband med budgetfrågor avsåg den olika anslag och föreslagna regelförändringar. Frågor om mål och resultatet för olika verksamheter diskuterades inte.

Den nuvarande redovisningen på anslagsnivå i budgetpropositionen förefaller vara ändamålsenlig. I vissa fall kan det dock vara önskvärt att bl.a. redovisa resultat på verksamhetsområdesnivå, t.ex. avseende hantering av ersättning vid sjukdom (sjukpenning och förtidspension) som berör flera skilda anslag. Däremot förefaller det inte vara meningsfullt att genomföra en motsvarande redovisning på utgiftsområdesnivå.

Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående regleringsbrev och årsredovisning

Regleringsbrevet

Riksdagens revisorer anser att de övergripande målen för socialförsäkringsadministrationen budgetåret 1994/95 gav uttryck för statsmakternas långsiktiga syfte med verksamheten och var formulerade som främjande- eller inriktningsmål. För flertalet av verksamhetsgrenarna fanns verksamhetsmål formulerade, antingen av regeringen eller enbart av Riksförsäkringsverket (se tabell 7.1).

Flertalet av verksamhetsmålen var formulerade i mätbara termer. Emellertid anser revisorerna att flertalet av verksamhetsmålen borde ha preciserats i större omfattning, vilket gäller samtliga av regeringen fastställda verksamhetsmål. Målen är formulerade i termer av "bör öka" (t.ex. att insatsen av förtroendeläkare bör öka), "bör minska" (t.ex. att antalet förtidspensioner och sjukbidrag bör minska) etc. vilket endast anger en riktning för hur verksamheten skall utvecklas – inte ett kvantitativt mål för verksamheten. Verksamhetsmålen för verksamhetsgrenen Rehabilitering (delmål tre) och för verksamhetsgrenen Försäkring vid ålderdom var kvantifierade.

Revisorerna kan konstatera att det inte fanns några verksamhetsmål formulerade för verksamhetsgrenarna Sjukpenningförsäkring, Arbetsskadeersättning och Annan utbetalning. Dessa verksamhetsgrenar svarar sammantaget för drygt 10 % av de totala kostnaderna för socialförsäkringsadministrationen budgetåret 1994/95.

Regeringen gav Riksförsäkringsverket 11 uppdrag i regleringsbrevet 1994/95. Flera av dessa uppdrag avsåg uppföljning och utvärdering av olika verksamheter inom socialförsäkringsadministrationen. Dessa uppdrag redovisades i summerad form i myndighetens årsredovisning.

Årsredovisningen

Socialförsäkringsadministrationen utgörs av verksamheter som till väsentliga delar styrs av lagstiftning och andra regler. Därmed påverkas även förutsättningarna för Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna då lagstiftning och regelverk förändras. Det innebär i sin tur att det resultat som redovisas avseende socialförsäkringsadministrationen till stor del påverkas av yttre faktorer. Exempel på verksamheter som i princip uteslutande är regelstyrda är utbetalningar av barnbidrag och utbetalningar av pensioner. Däremot är t.ex. arbetet med rehabilitering i avsevärt mindre omfattning regelstyrt.

De olika verksamhetsgrenarna delades år 1994/95 in i förmånsslag, vilket framgår av underbilaga 3. För flera av dessa förmånsslag fanns verksamhetsmål formulerade och i dessa fall redovisades även en bedömning av måluppfyllelsen. Däremot redovisades ingen samlad bedömning av måluppfyllelsen för de olika verksamhetsgrenarna.

För varje verksamhetsgren och uppdelat på förmånsslag redovisades de totala försäkringskostnaderna (med vissa undantag) perioden 1991/92–1994/95. På motsvarande sätt särredovisades administrationskostnaderna (förvaltningskostnaderna). Inom varje verksamhetsgren redovisades för varje förmånsslag – förutom posten övrigt – volymutvecklingen under fyraårsperioden. För varje förmånsslag – förutom övrigt – redovisades ett eller två mått på styckkostnader och därmed indirekt produktivitetsutvecklingen över tiden. För vissa av förmånsslagen redovisades även ett mått på verksamhetens processkvalitet – handläggningstiden. Därutöver redovisades resultatet av Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas arbete med att fånga den kundupplevda kvaliteten, att arbeta med utvecklingsverktyget Svensk Kvalitet (SIQ) samt arbetet med servicemätningar. Effekterna av verksamheten belystes inte på något systematiskt sätt. I den mån effekterna av verksamheten redovisades för de olika verksamhetsgrenarna skedde det i huvudsak i anslutning till Riksförsäkringsverkets avrapportering av regeringsuppdragen enligt regleringsbrevet.

Enligt revisorernas bedömning levde resultatredovisningen i betydande delar upp till kraven enligt förordningen om myndigheternas årsredovisning (1993:134). Revisorerna anser att det av årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen på ett tydligt och systematiskt sätt går att utläsa resultatet av verksamheterna inom de olika verksamhetsgrenarna. I den mån verksamhetsmål fanns formulerade redovisades en kortfattad bedömning av måluppfyllelsen. Redovisningen av verksamhetens kostnader, prestationernas volymutveckling och styckkostnader låg i linje med kraven enligt gällande förordning. Revisorerna hade dock önskat att grunderna för beräkningen av styckkostnader för olika förmånsslag hade redovisats, t.ex. avseende hur kostnaderna fördelats och vilka prisindexar som använts. Enligt revisorerna

förefaller det oklart på vilka grunder regeringen – vilket framgår av bilaga 3 – anser att de resultat som redovisas för olika förmånsslag varierar i en sådan omfattning att regeringen inte kan dra några tydliga slutsatser för närvarande.

Revisorerna efterlyser en redovisning av hur produktivitetens utvecklingen inom de olika verksamhetsgrenarna relaterade sig till försäkringskostnadernas storlek, detta med tanke på att transfereringarna inom socialförsäkringen uppgår till betydande statsfinansiella belopp. En sådan redovisning skulle kunna utgöra ett underlag för regering och riksdag att bedöma hur t.ex. olika åtgärder i rehabiliteringsarbetet bidrar till att minska ohälsotalet.

Riksdagens revisorer delar Riksrevisionsverkets uppfattning att arbetet med att minska ohälsotalet berör flera verksamhetsgrenar och att det därför är angeläget att det ges en samlad bedömning av i vilken mån socialförsäkringsadministrationens prestationer och insatser bidrar till måluppfyllelsen inom ohälsoområdet (se bilaga 3). Huruvida detta kräver en förändrad indelning i verksamhetsgrenar är oklart. En förändrad indelning av verksamheten i verksamhetsgrenar innebär dock att jämförbarheten över tiden minskar.

Informationsvärdet i produktivetsmätningarna är inte självklart. Hur skall en positiv produktivetsutveckling inom en verksamhetsgren tolkas? En negativ? Kanske är det så att det för en sådan omfattande organisation som socialförsäkringsadministrationen är av större intresse att jämföra olika kassor och lokalkontor med avseende på produktivitet. Det finns metoder utvecklade som gör det möjligt att mäta och analysera produktivitet i offentliga verksamheter. Statskontoret har utvecklat en metod (Data Envelopment Analysis) som gör det möjligt att på ett systematiskt sätt jämföra t.ex. försäkringskassors produktivitet (rapport 1993:17) och därmed att beräkna möjliga kostnadsbesparingar. Metoden har bl.a. använts på domstolar, åklagardistrikt, skattekontor och teatrar. Metodens resultat ger kunskap som kan användas för såväl myndigheternas interna uppföljning av verksamheten som för myndigheternas externa avrapportering, t.ex. i årsredovisningar. Det är även möjligt att kombinera mätningar av produktivitet med mätningar av kvalitet (se t.ex. Statskontorets studie av lokala skattekontor, rapport 1993:19). Av årsredovisningen framgår inte om jämförelser med avseende på produktivetsutvecklingen görs mellan lokala försäkringskasskontor och mellan kassor.

Riksrevisionsverket efterlyser en samlad bedömning av produktivetsutvecklingen inom socialförsäkringsadministrationen, vilket framgår av bilaga 3. Revisorerna delar denna uppfattning. En sådan bedömning gjordes dock senast inom ramen för Statskontorets, SCB:s och Institutets för hälso- och sjukvårdsekonomi studie av den offentliga sektorns produktivetsutveckling 1980–1992 (Ds 1994:24). På motsvarande sätt borde det vara möjligt att för relevanta budgetår redovisa en samlad bedömning av hela socialförsäkringsadministrationens produktivetsutveckling.

I anslutning till flera av förmånsslagen redovisas ett mått på kvaliteten i verksamheten – handläggningstider. Revisorerna konstaterar att myndigheten genomgående anser att kassornas redovisning inte ger möjlighet till en samlad slutsats avseende verksamhetens måluppfyllelse i denna del. Den förklaring som Riksförsäkringsverket nämner är att kassorna hade olika ambitionsnivåer avseende målen för handläggningstiderna. Enligt revisorerna förefal-

ler det meningslöst att redovisa resultat som inte ens den berörda myndigheten anser sig kunna använda för att följa upp verksamheten. För att det skall vara meningsfullt att redovisa handläggningstiden för olika förmånsslag måste samma mål gälla för alla kassor och lokalkontor. Det möjliggör även en meningsfull jämförelse mellan kassor och lokalkontor. Av samma skäl är det enligt revisorerna angeläget att kassorna använder samma ansats i sitt arbete med kvalitetssäkring.

Riksförsäkringsverket och kassorna har under en tioårsperiod arbetat med att fånga den kundupplevda kvaliteten med hjälp av den s.k. servicebarometern. I årsredovisningen görs endast en begränsad jämförelse avseende den kundupplevda kvaliteten mellan budgetåren 1993/94 och 1994/95. Då kundupplevelse utgör en bra indikation på hur myndighetens omvärld upplever och bedömer verksamheten ur ett antal aspekter är det angeläget att en sådan redovisning ges ett betydligt större utrymme än vad som var fallet i årsredovisningen 1994/95. Revisorerna anser att en sådan redovisning med fördel borde ha omfattat dels hela tioårsperioden, dels en jämförelse mellan kassorna.

Revisorerna anser att resultatet av Riksförsäkringsverkets och kassornas arbete med kvalitet i ökad omfattning bör kopplas till hur verksamheten redovisas i årsredovisningen. Därmed skapas det möjligheter för att i ökad utsträckning bedöma hur väl verksamheten bedrivs inom respektive verksamhetsgren.

Riksförsäkringsverket redovisar inte på ett systematiskt och tydligt sätt effekterna av verksamheten. Som framgår av avsnitt 7.1 avsätter verket varje år betydande resurser för att följa upp och utvärdera sin verksamhet. Därmed inställer sig frågan varför det inte borde vara möjligt att i ökad omfattning redovisa även effekterna av verksamheten inom de olika verksamhetsgrenarna.

Ett svar på denna fråga kanske ges i ESO-studien *Kan myndigheterna utvärdera sig själva?* (Ds 1996:36) där bl.a. två utvärderingar av Riksförsäkringsverket granskats. I de delar ESO-studien behandlar socialförsäkringsadministrationen förefaller det enligt revisorerna vara så att Riksförsäkringsverkets utvärderingsverksamhet har sina påtagliga förtjänster, men att verket i sina utvärderingar i ökad omfattning bör beakta hur kostnadseffektivt verksamheten bedrivs.

Riksrevisionsverket framförde betydande kritik mot årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen budgetåret 1993/94 (se bilaga 3). Av verkets revisionspromemoria som behandlar socialförsäkringsadministrationens årsredovisning för 1994/95 framgår att Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna i betydligt större omfattning än tidigare lyckats leva upp till kraven enligt då gällande förordning. Riksrevisionsverket anser dock att resultatredovisningen kan utvecklas ytterligare. Riksdagens revisorer delar denna bedömning.

I budgetpropositionen gör regeringen – i enlighet med redovisningen i bilaga 3 – en tydlig genomgång av måluppfyllelsen för de verksamhetsmål som regeringen formulerade i regleringsbrevet 1994/95. Mot bakgrund av denna genomgång bedömer regeringen att verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen bedrivs i enlighet med gällande riktlinjer och att målen till

viss del har uppnåtts. Regeringen anser i likhet med Riksrevisionsverket att resultatredovisningen bör utvecklas. Riksdagens revisorer konstaterar att regeringen i budgetpropositionen inte redovisar hur väl verksamhetens övergripande mål uppfyllts. Det hade varit önskvärt för att möjliggöra för riksdagen att bedöma graden av måluppfyllelse.

Socialförsäkringsutskottet kommenterar inte socialförsäkringsadministrationens årsredovisning (se bilaga 3). Revisorerna kan dock konstatera att utskottet låtit en oberoende aktör genomföra en utvärdering av olika rehabiliteringsåtgärder.

Socialförsäkringen ianspråktag budgetåret 1994/95 betydande statsfinansiella belopp – ca 300 miljarder kronor exklusive administrationskostnader. Därmed bör enligt revisorerna det primära intresset vid uppföljning och utvärdering av socialförsäkringsadministrationen inriktas mot transfereringarnas kostnadseffektivitet. Detta faktum får dock inte innebära att de administrationskostnader som förknippas med denna verksamhet, och som även de är av avsevärd statsfinansiell omfattning (ca 6 miljarder kronor), undantas från kravet på resultatredovisning och utvärdering.

Huvuddelen av socialförsäkringens administrationskostnader är att hänföra till de allmänna försäkringskassorna. Av årsredovisningen för 1994/95 framgår att kostnaderna för Riksförsäkringsverket var ca 840 miljoner kronor och att dessa kostnader inom ramen för resultatredovisningen fördelades på de olika verksamhetsgrenarna. Revisorerna delar Riksrevisionsverkets uppfattning att även resultatet av Riksförsäkringsverkets insatser i ökad utsträckning bör redovisas.

Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultatdialogen

Revisorerna kan konstatera att resultatdialogen mellan Socialdepartementet och berörda myndigheter (motsvarande) kring resultatredovisningen i årsredovisningarna 1994/95 förefaller varit relativt omfattande. När det gäller socialförsäkringsadministrationen uppfattar Riksförsäkringsverket resultatdialogen som intensiv, vilket inte motsägs av departementet. Däremot verkar det som att engagemanget från departementets politiska ledning varit begränsat i resultatdialogerna med dels myndigheterna, dels sakenheterna inom departementet. Departementet betonar dock betydelsen av den informella dialogen mellan departementet och myndigheterna som grund för styrningen av förvaltningen.

Resultatdialogen mellan Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket har inte dokumenterats. Departementet framhåller att detta kan ge upphov till både positiva och negativa konsekvenser. Personalomsättningen inom Socialdepartementet har hitintills varit relativt begränsad. Frånvaron av en dokumenterad resultatdialog upplevs därmed inte som något problem.

Revisorernas genomgång av socialförsäkringsadministrationen visar att Socialdepartementet kommit en bit på vägen i arbetet med att formulera övergripande mål och verksamhetsmål. Revisorerna är dock av den uppfattningen att detta arbete kan utvecklas ytterligare. För att lägga grunden till en kontinuerlig resultatdialog mellan departement och myndigheter måste också gjorda överväganden etc. dokumenteras i större omfattning än hitintills.

Revisorerna anser att arbetet med att precisera och operationalisera verksamhetsmålen måste fortgå. Det måste vara möjligt att med relevanta resultatmått mäta i vilken omfattning verksamhetsmålen uppnåtts. Socialdepartementet måste dessutom ta på sig en aktiv roll i arbetet med att koppla samman valda verksamhetsmål med övergripande mål som är fastställda av regering och riksdag.

Socialdepartementet bör i regleringsbreven precisera i vilka avseenden respektive myndighet varje budgetår skall förbättra sin resultatredovisning.

Det som påtagligt skiljer socialförsäkringsadministrationen från flertalet andra verksamhetsområden är att den omfattar avsevärda statsfinansiella belopp. Därmed är det angeläget att förutom förvaltningsanslag även försöka innefatta sakanslag i arbetet med att resultatstyra statsförvaltningen.

Vissa av de utbetalningar som görs inom socialförsäkringsadministrationen är i huvudsak styrda av lagar och regler, t.ex. utbetalningar av barnbidrag, vilket något reducerar resultatstyrningens betydelse. För denna kategori av utbetalningar är det av primärt intresse att säkerställa att de sker kostnadseffektivt. För andra kategorier av utbetalningar inom socialförsäkringsadministrationen, som t.ex. i samband med kassornas arbete med rehabilitering, bör verksamheten kunna resultatstyras fullt ut. Revisorerna anser alltså att resultatstyrningens innehåll och omfattning något bör variera beroende på vilka delar inom socialförsäkringsadministrationen (motsvarande) som studeras. Vissa grundläggande resultatuppgifter bör dock återkommande redovisas i myndigheternas årsredovisningar (se ovan).

För att möjliggöra för regering och riksdag att bedöma huruvida olika slags utbetalningar inom socialförsäkringsadministrationen bidrar till målen för dessa stöd måste de olika stödformerna utvärderas. Som framgår av avsnitt 7.1 bedriver Riksförsäkringsverket en omfattande uppföljnings- och utvärderingsverksamhet. Som revisorerna tidigare konstaterat förefaller Riksförsäkringsverkets utvärderingsverksamhet fungera väl, men i större omfattning bör belysas hur kostnadseffektiva stöden är. Enligt revisorerna är det i huvudsak regeringens ansvar, men även riksdagens, att via precisa beställningar efterfråga relevant resultatinformation i samband med utvärderingar av socialförsäkringsadministrationen. Sådana beställningar förutsätter dock att uppdragsgivaren vet vad man vill veta, vilket enligt revisorerna inte alltid förefaller vara fallet. Även från myndigheten fristående organ bör kunna ges i uppdrag att bistå Socialdepartementet med utvärderingar av hela eller delar av socialförsäkringsadministrationen.

Dialogen mellan Socialdepartementet och myndigheterna kring resultatredovisningen i årsredovisningarna 1994/95 verkar ha varit relativt omfattande. Engagemanget från departementets politiska ledning förefaller ha varit begränsat i resultatdialogerna med dels myndigheterna, dels sakenheterna inom departementet. Enligt departementet är den informella dialogen mellan departementet och myndigheterna central som grund för styrningen av förvaltningen. Enligt revisorerna är det angeläget att den formella delen av resultatdialogen mellan departementet och myndigheterna dokumenteras.

Enligt Socialdepartementet skulle årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 i princip ha kunnat ligga till grund för en omprövning av verksamheten (se bilaga 3). Den genomgång som görs i årsredovisningen av olika förmånstyper skulle ha kunnat utgöra grund för önskvärda omprioriteringar. Revisorerna ställer sig dock frågande till om så är fallet. Den information som Riksförsäkringsverket redovisar i årsredovisningen är enligt revisorerna otillräcklig som underlag för att omdisponera resurser mellan t.ex. olika förmånsslag. En sådan resursomfördelning förutsätter bl.a. att effekterna av olika förmånsslag och de därmed sammanhängande kostnaderna – såväl statsfinansiella som samhällsekonomiska – är kända. Revisorerna föreslår att regeringen, på vanligt sätt, via regleringsbrevet uppdrar åt myndigheten att utvärdera hela eller delar av sin verksamhet, vilken redovisas i särskild ordning, alternativt i årsredovisningen. Även utvärderingar med hjälp av fristående organ bör kunna komma i fråga.

Vad hände sen?

Som framgår av regleringsbrevet för socialförsäkringsadministrationen *budgetåret 1995/96* förändrades de övergripande målen för verksamheten i jämförelse med året innan (jämför med tabell 7.1). De övergripande målen är fr.o.m. budgetåret 1995/96 att aktivt:

- administrera och verka för en allmän socialförsäkring som ger ekonomisk trygghet vid sjukdom, handikapp, ålderdom och vård av barn,
- verka för att förebygga och minska ohälsa samt genom att offensivt arbeta med och samordna rehabiliteringen bidra till att ge sjuka och funktionshindrade personer möjlighet att åter kunna arbeta,
- säkerställa likformighet och kvalitet i handläggningen av försäkrings- och bidragsärenden.

Med hänsyn till att verksamhetens indelning i verksamhetsgrenar förändrades fr.o.m. budgetåret 1995/96 förändrades även verksamhetsmålen. För verksamhetsgrenen *utbetalning av ersättningar* var de två verksamhetsmålen formulerade i termer av ”skall öka jämfört med budgetåret 1994/95”. De fyra verksamhetsmålen för den andra verksamhetsgrenen *åtgärder mot ohälsa* var formulerade på motsvarande sätt. De två verksamhetsmålen för den tredje verksamhetsgrenen var formulerade i termer av ”skall prioriteras” och ”skall förbättras”.

Revisorerna kan konstatera att verksamhetsmålen för socialförsäkringsad-

ministrationsbudgetåret 1995/96 i högre grad än tidigare år var möjliga att följa upp och mäta. Verksamhetsmålen anger en riktning i relation till en referenstidpunkt, vilket utgör en ökad precisering i jämförelse med budgetåret 1994/95. Däremot utgör verksamhetsmålen fortfarande inte något kvantitativt mål för verksamheten. Kopplingen mellan verksamhetens övergripande mål och verksamhetsmålen var precis som avseende budgetåret 1994/95 otydlig för väsentliga delar av verksamheten.

I socialförsäkringsadministrationens regleringsbrev för *budgetåret 1997* var de övergripande målen samma som året innan. Däremot förändrades verksamhetsmålen i betydande omfattning.

Verksamhetsmålen för verksamhetsgrenen *handläggning och utbetalning av ersättningar* är följande:

- I försäkrings- och bidragsärenden skall handläggning och utbetalning göras med riktig kvalitet och till så låg kostnad som möjligt.
- Insatser för att motverka att ersättningar och bidrag utges felaktigt samt att beivra fusk och missbruk skall prioriteras.
- Männens andel av det totala antalet uttagna föräldrapenningdagar skall öka jämfört med kalenderåret 1996.

För verksamhetsgrenen *handläggning och utbetalning av ersättningar* är verksamhetsmålen:

- Antalet långtidssjukskrivna som återfår arbetsförmåga skall öka jämfört med kalenderåret 1996.
- Sjukfallen skall bli kortare jämfört med kalenderåret 1996.
- Antalet dagar med partiell ersättning, i förhållande till totala antalet ersättningsdagar inom sjukförsäkringen, skall öka jämfört med kalenderåret 1996.
- Återstående pensionsåtagande för dem som uppbär förtidspension/sjukbidrag skall minska jämfört med kalenderåret 1996.

Verksamhetsmålen för verksamhetsgrenen *samlade insatser för analys och kvalitetssäkring* är samma som året innan.

I regleringsbrev för budgetåren 1995/96 respektive 1997 preciserar regeringen dessutom återrapporteringskrav samt uppdrag till Riksförsäkringsverket.

Revisorerna kan konstatera att verksamhetsmålen för socialförsäkringsadministrationen i väsentliga avseenden förändrats mellan de tre budgetåren 1994/95, 1995/96 och 1997. Det försvårar jämförelser över tiden. Verksamhetsmålen för 1997 är som året innan inte kvantifierade. Revisorerna anser att verksamhetsmålen i ökad omfattning bör anges i termer av hur mycket något skall öka alternativt minska jämfört med en referenstidpunkt.

Antalet uppdrag till Riksförsäkringsverket budgetåret 1997 är 15 och förefaller variera mycket till innehåll och omfattning. Några av dessa uppdrag avser att utvärdera effekter och resultat inom skilda områden inom socialförsäkringsadministrationen. Revisorerna anser att regeringen bör begränsa antalet uppdrag i regleringsbrevet till Riksförsäkringsverket och inrikta uppdragen mot utvärderingar av effekter och resultat.

8 Revisorernas övergripande iakttagelser, överväganden och förslag

1997/98:RR7
Bilaga 1

Revisorernas granskning har inriktats på hur tre departement arbetade med resultatstyrning budgetåret 1994/95. Därutöver har revisorerna försökt att översiktligt skapa sig en bild av hur detta arbete har utvecklats till i dag. Å ena sidan förefaller arbetet med att utveckla resultatstyrningen ha intensifierats. Å andra sidan kan revisorerna konstatera att det återstår många problem att lösa innan förvaltningen kan anses vara resultatstyrd.

8.1 Revisorernas iakttagelser

Regleringsbrev till myndigheterna

De övergripande målen för myndigheternas verksamheter är vagt formulerade. Kopplingen mellan de politiska målen för sektorn, t.ex. inom kultursektorn, och de övergripande målen för myndigheterna är otydlig. Dessa kategorier av mål läggs i regel fast av riksdagen. Även myndigheternas verksamhetsmål är otillräckligt specificerade. Verksamhetsmålen är som regel formulerade i sådana termer att de är svåra att mäta. I den mån verksamhetsmålen är mätbara, t.ex. inom socialförsäkringsadministrationen, är de dock inte fullständigt kvantifierade, dvs. formulerade som *hur mycket* ett visst förhållande skall öka alternativt minska i jämförelse med en referens-punkt. Det är ofta oklart hur ett uppfyllt verksamhetsmål bidrar till att realisera de övergripande målen för verksamheten. Det föreligger ingen dokumenterad redogörelse för på vilka grunder övergripande mål och verksamhetsmål är fastställda.

Myndigheternas resultatredovisning

Redovisningen av verksamhetens kostnader förefaller i de flesta fall vara godtagbar. Däremot har myndigheterna svårare att redovisa verksamhetens prestationer. Några av de myndigheter som revisorerna studerat uppvisar en tendens till att blanda en redovisning av verksamhetens delprestationer med dess slutprestationer. Det förefaller vara svårt att relatera verksamhetens prestationer till verksamhetens kostnader. Få myndigheter redovisar på ett systematiskt och rättvisande sätt styckkostnadernas utveckling över tiden – eller produktivitetens utvecklingen – i resultatredovisningen.

Att mäta verksamhetens kvalitet är inte enkelt. Dessutom är kvalitet ett mångfasetterat begrepp. Kvalitetsbegreppet kan bl.a. avse ett inre perspektiv, t.ex. hur Livsmedelsverkets granskningar av kontrollslakterier kvalitetssäkras. Men kvalitet kan också avse hur de som är mottagare av tjänsterna upplever och värderar dessa, t.ex. hur personer upplever de konstverk som Konstrådet placerar ut. Revisorernas granskning visar några myndigheters försök att fånga verksamheternas kvalitet. Det förefaller som om arbetet med att kvalitetssäkra verksamhetens prestationer prioriteras av myndigheterna, t.ex. Livsmedelsverket och socialförsäkringsadministrationen.

Förutom att fånga prestationernas kvalitet är det angeläget att även försöka

redovisa effekterna av de prestationer som myndigheterna utför. Av de tre departement som revisorerna studerat är det främst inom Socialdepartementet som krav ställs på att myndigheterna skall utvärdera effekterna av sin verksamhet. Det påtagliga exemplet är socialförsäkringsadministrationen och Riksförsäkringsverket. I något fall genomför myndigheterna på eget initiativ utvärderingar i syfte att ge ett bidrag till den interna styrningen av verksamheten, t.ex. inom Jordbruksdepartementet (Livsmedelsverket). Det verkar som om regeringens krav på utvärderingar till viss del sammanhänger med verksamhetens omfattning, men också med dess politiska betydelse. Antalet utvärderingar som genomförs av myndigheter förefaller vara begränsat.

Revisorerna kan dock sammantaget konstatera att årsredovisningarnas resultatredovisningar till innehåll och form har förbättrats under senare budgetår.

En stor del av de statliga utgifterna utgörs av transfereringar till hushåll, statsbidrag till företag och organisationer, internationellt bistånd samt statsbidrag till kommunerna. Ur både ett statsfinansiellt och samhällsekonomiskt perspektiv är det angeläget att dessa medel används på ett effektivt sätt. Som bl.a. framgån av revisorernas studie av Socialdepartementet – socialförsäkringsadministrationen – styrs dessa utgifter i stor utsträckning av lagar och regler. Enligt Socialdepartementet kompenseras här brister i resultatstyrningen av en väl utvecklad regelstyrning. När det gäller t.ex. verksamhetsgrenen *utbetalning av ersättning* inom socialförsäkringsadministrationen är det av primärt intresse för Regeringskansliet att få information om hur kostnaderna utvecklats över tiden, men också om hur produktiviteten och kvaliteten i handläggningen av dessa utbetalningar utvecklats.

Revisorerna har i sin granskning av Jordbruksdepartementet (Statens livsmedelsverk) kunnat konstatera att det svenska deltagandet i arbetsgrupper under främst EU-kommissionen till stora delar styrs i form av detaljerade instruktioner. En sådan detaljstyrning innebär ett avsteg från principen bakom resultatstyrningen som innebär att mål formuleras, att resultat följs upp och att resultatet har konsekvenser för de nya styrsignaler som ges.

Resultatdialoger

Resultatdialog mellan myndighet och regering

Omfattningen av resultatdialogen mellan myndigheter och departement förefaller skilja sig åt mellan olika departement. Den dokumenteras i normalfallet inte på något systematiskt sätt. Som framgår av revisorernas granskning har bristande dokumentation i kombination med stor personalomsättning på flera departement medfört bristande kontinuitet i resultatdialogen mellan myndigheter och departement.

Enligt de departementsföreträdare som revisorerna intervjuat är det framför allt bristen på tid som förklarar att Regeringskansliet inte lyckats med att fullgöra sin roll i arbetet med att mål- och resultatstyra förvaltningen. Kortsiktiga dagsaktuella frågor, ofta av ad hoc-karaktär, dominerar tjänstemännens och den politiska ledningens vardag. Det varken finns eller skapas utrymme för diskussion av frågor av långsiktig karaktär.

En modell för resultatstyrning bygger till viss del på förekomsten av olika slags incitament, dvs. hur ett bra resultat skall belönas alternativt vilket ansvar som skall utkrävas om resultatet är otillfredsställande. Revisorerna kan konstatera att frågan om belöningar och ansvarsutkrävande i mycket begränsad omfattning har diskuterats inom Regeringskansliet. I den mån en diskussion förts inom Regeringskansliet förefaller den ha inriktats på hur ett system för belöningar bör utformas.

Resultatdialog mellan regering och riksdag

Regeringens redovisning för riksdagen av myndigheternas resultat i budgetpropositionen hösten 1996 var den första sedan den nya budgetordningen infördes. Riksdagens revisorer kan, mot bakgrund av förhållanden i de tre departement som omfattas av granskningen, konstatera att den var ofullständig. Denna bild bekräftas även av utskottens svar till talmanskonferensen (1997-04-25) angående redovisningen av mål och resultat i budgetpropositionen för år 1997. I den mån något resultat över huvud taget redovisades för de verksamheter revisorerna granskat var resultatredovisningen med ett undantag – socialförsäkringsadministrationen – fragmentarisk och övergripande. Regeringen redovisade inte heller någon analys av hur myndigheternas resultat bidrog till att uppnå de övergripande målen för verksamheten. Ingen redovisning gjordes av hur myndigheternas verksamhet bidrog till att uppfylla de politiska målen inom en sektor.

Revisorernas granskning visar att utskottsbehandlingen av budgetpropositionen hösten 1996 i liten utsträckning omfattade en diskussion av verksamheternas resultat. I än mindre grad förefaller det ha förelegat ett samband mellan riksdagens beslut och regeringens resultatredovisning. En tänkbar förklaring till detta kan vara att den tid som står till buds för riksdagens beredning av budgetpropositionen är kort och att beredningsarbetet i utskottet nästan uteslutande styrs av motioner. Riksdagens utskott ger uttryck för uppfattningen att den korta tid som står till förfogande för beredningen av regeringens budgetproposition inte gör det möjligt att behandla resultatinformation och förslag till medelstilldelning i ett sammanhang. Vissa utskotts-företrädare som revisorerna intervjuat under granskningen anser inte att det är självklart att riksdagens beslut om medelstilldelning ett budgetår skall baseras på information om förvaltningens resultat tidigare budgetår.

Dialogen kring hur väl regeringens förvaltningspolitik lyckats sker primärt i samband med riksdagens utskottsbehandling av budgetpropositionen. Inom ramen för revisorernas granskning har vid flera tillfällen företrädare för Regeringskansliet givit uttryck för att det vore önskvärt med en tydligare efterfrågan från riksdagen kring vilka resultat som bör redovisas i budgetpropositionen. I granskningen har framkommit att riksdagen synes inta en avvaktande roll i statsförvaltningens arbete med resultatstyrning. Vid samtal med tjänstemän och ledamöter vid de av riksdagens utskott som berörs av revisorernas granskning nämns flera förklaringar till detta förhållande. En förklaring är att arbetet med resultatstyrning fortfarande är för abstrakt för att vara användbart i resultatdialogen mellan riksdag och regering. Ett exempel är att de övergripande målen i normalfallet är alldeles för otydliga för att

politikerna på ett meningsfullt sätt skall kunna bedöma om resultatet av en myndighets verksamhet svarar mot målen. En ökad konkretisering av framför allt de övergripande målen skulle kunna öka ledamöternas intresse för regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen. En annan förklaring är att den nya budgetordningen varit i kraft under en för kort tid för att det skall vara möjligt att bedöma hur ändamålsenlig resultatredovisningen i budgetpropositionen är. Ytterligare en förklaring som förts fram till revisorerna är att politikens innehåll till sin natur är framåtblickande, snarare än tillbakablickande.

8.2 Resultatstyrningens villkor

Förutsättningarna för att styra statsförvaltningen har under det senaste decenniet förändrats i några avgörande avseenden. Den statsfinansiella situationen i Sverige har medfört återkommande krav på att minska de statliga utgifterna. Det förefaller uppenbart att arbetet med att realisera nödvändiga statsfinansiella besparingar varit den dominerande uppgiften för regeringen. Den direkta styrningen av förvaltningen har därmed varit en lägre prioriterad verksamhet. Regeringens förslag till och riksdagens beslut om statsfinansiella besparingar – dess inriktning och omfattning – förefaller i begränsad omfattning ha varit baserade på den information som görs tillgänglig inom ramen för resultatstyrning.

Det svenska medlemskapet i EU har fått till följd att förvaltningen varit tvungen att leva upp till delvis nya krav. Det har medfört en ökad arbetsbelastning för både Regeringskansliet och myndigheterna. Arbetet med resultatstyrning har därmed fått stå tillbaka.

Den resultatredovisning som myndigheterna lämnar i årsredovisningarna utgör primärt underlag för regeringens *uppföljning* av myndigheternas verksamhet. Enligt förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. (1996:882) skall underlaget för fördjupad prövning bl.a. innehålla en sammanfattande resultatanalys omfattande en utvärdering av verksamheten i relation till av regeringen fastställda mål för verksamheten. Enligt revisorerna har myndigheterna ett ansvar för att genomföra *utvärderingar* av den egna verksamheten. En utvärdering innebär dock att myndigheternas resursinsatser skall relateras till effekterna av myndigheternas verksamhet. Resultatinformation från myndigheterna är här ofta otillräcklig. För att erhålla nödvändiga kompletteringar kan också särskilda uppdrag ges till oberoende utvärderingsorgan. Förvaltningspolitiska kommissionen betonar dock betydelsen av att myndigheternas kunskaper och förstahandskännedom om sina egna verksamheter tas till vara i sådana utvärderingar (SOU 1997:57, s. 88).

Som framgår av revisorernas granskning är *styrningen* av myndigheterna i begränsad omfattning baserad på resultatinformation. Den faktiska styrningen av förvaltningen förefaller till stor del ske informellt, dvs. genom samtal mellan departement och myndigheter, på grundval av god sakkunskap inom verksamhetsområdet. Även andra informationskällor från t.ex. kommittéer, olika forskningsorgan, Riksrevisionsverket, Statskontoret och Riksdagens revisorer bidrar till att ge Regeringskansliet god kunskap om myndigheternas verksamhet.

Resultatstyrning är således en av flera former som Regeringskansliet begagnar sig av för att styra förvaltningen. Den är dock den styrform som under lång tid betecknats som central i arbetet med att säkerställa att den statliga förvaltningen bedrivs med önskvärd inriktning och på ett kostnadseffektivt sätt. Det förefaller som om de största svårigheterna i tillämpningen av resultatstyrningen finns inom Regeringskansliet och riksdagen, vilket revisorerna finner vara särskilt allvarligt för styrformens trovärdighet.

8.3 Revisorernas överväganden och förslag

Resultatstyrningen och den nya budgetprocessen innebär att riksdag och regering skall bestämma mål och inriktning för verksamheten och formulera krav på resultat. Samtidigt skall de statliga myndigheterna ges en större frihet att välja medel för att nå målen. Den ekonomiska ramstyrningen syftar till att decentralisera ansvar och befogenheter och ge ökat utrymme för analys av verksamhetens utfall. Genom bl.a. resultatrapportering och effektanalyser skall riksdag och regering ges ett bättre underlag för sina beslut.

Går det att resultatstyra förvaltningen?

Förvaltningspolitiska kommissionen delar regeringens åsikt att målen för resultatstyrningsstrategin i termer av att stärka den politiska ledningen över förvaltningen och öka effektiviteten i verksamheterna bör ligga fast (SOU 1997:57, s. 78). Kommissionen anser också att flera av de grundläggande förändringar som ägt rum under senare år vad gäller styrningen av förvaltningen har varit positiva. Dock konstaterar Förvaltningspolitiska kommissionen att tillämpningen av resultatstyrningen är förenad med flera problem, varav många av mer grundläggande karaktär.

Förvaltningspolitiska kommissionen anser att det är angeläget att styrningen även fortsättningsvis utformas på så sätt att kostnadsmedvetandet i förvaltningen förbättras (SOU 1997:57, s. 78). Men en utgångspunkt måste vara att effektivitetssträvandena beaktas främst för staten som helhet samt att andra förvaltningspolitiska värden som rättssäkerhet, insyn och demokrati inte försummas.

Riksdagens revisorer ser resultatstyrningen som en styrform bland flera i arbetet med att styra förvaltningen (rapport 1996/97:3). Revisorerna kan genom både egna granskningar och andra tillgängliga källor konstatera att kritiken mot styrformen som sådan är kraftfull i vissa rapporter [se t.ex. *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik* (SOU 1997:15)]. Revisorerna redovisar och kommenterar i det följande den huvudsakliga kritiken. Revisorerna uppfattar dock att kritiken i vissa delar bygger på att styrformen tillskrivs orealistiska egenskaper. För att kritiken skall framstå som konstruktiv måste även alternativ till resultatstyrningen diskuteras.

Förvaltningspolitiska kommissionen framhåller att förändringar av förvaltningens funktion och inriktning endast till en del är knuten till förändringar i budgetprocessen (SOU 1997:57). Vid en bedömning av resultatstyrningsstrategins effektivitet är det viktigt att även beakta andra förändringar som skett

av styrningen. Det gäller t.ex. delegering av administrativa beslut om bl.a. personal, intern organisation och resurshantering, utvecklingen av den informella styrningen och förändringar av statens kontroll- och utvärderingsfunktioner. Riksdagens revisorer delar detta synsätt och anser att det är för tidigt att i grunden ifrågasätta hur ändamålsenlig resultatstyrningen är för att styra förvaltningen.

Det finns flera faktorer som enskilt eller tillsammans påverkar resultatstyrningens genomslag i förvaltningen. Revisorerna vill dock inledningsvis kortfattat kommentera en fråga som avser styrformens grad av trovärdighet. Den avser i vilken omfattning den resultatinformation som redovisas i myndigheternas årsredovisningar och resultatet av genomförda utvärderingar ligger, eller bör ligga, till grund för fastställandet av budgetramarna för olika utgiftsområden. Revisorerna är väl medvetna om att övergripande samhällsekonomiska bedömningar ligger till grund för fastställande av det statsfinansiella utrymmet och därmed fastställandet av ett tak för de offentliga utgifterna. I princip borde dock resultatinformation som görs tillgänglig inom ramen för resultatstyrningen av förvaltningen påverka hur ett givet tak för de offentliga utgifterna fördelas mellan olika utgiftsområden.

En annan faktor av mer underordnad betydelse, men som också sammanhänger med styrformens trovärdighet, avser förhållandet att Regeringskansliet fr.o.m. den 1 januari 1997 utgör en myndighet. Revisorerna kan konstatera att Regeringskansliets arbete med att redovisa resultatet av sin egen verksamhet är i sin linda. För att arbetet med att resultatstyra förvaltningen skall framstå som trovärdigt är det enligt revisorerna angeläget att Regeringskansliet ökar ambitionsnivån i arbetet med att redovisa resultatet av sin egen verksamhet. Revisorerna föreslår därför att även Regeringskansliet skall lämna resultatredovisning enligt förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m.

Att formulera mål och att redovisa resultat

Regeringsbrevet utgör ett av Regeringskansliets viktigaste styrmedel inom ramen för resultatstyrningen av statsförvaltningen. De övergripande målen respektive verksamhetsmålen för myndigheterna har emellertid inte givits ett sådant innehåll och en sådan preciseringsgrad att de kan ligga till grund för att följa upp och utvärdera myndigheternas verksamhet. Enligt revisorerna skall övergripande mål fastställas av riksdagen och verksamhetsmål av regeringen. Enligt revisorerna gäller det även att formulera mål som också av myndigheterna uppfattas som ändamålsenliga och relevanta med hänsyn till myndigheternas verksamheter. Det förutsätter bl.a. att verksamhetsindelningen är ändamålsenlig. Det är även angeläget att de mål som formuleras inte är motsägelsefulla.

Förvaltningspolitiska kommissionen anser att tillämpningen av resultatstyrningen i budgetprocessen är för oflexibel i förhållande till de stora skillnader i karaktär och förutsättningar som kännetecknar statsförvaltningen och dess olika grenar. Den bör enligt kommissionen bättre anpassas till de skilda förutsättningar som gäller för olika typer av verksamheter och med hänsyn till de förutsättningar som ges av den politiska processen (SOU 1997:57).

Kommissionen menar att resultatstyrningen i budgetprocessen inte har utvecklats på det sätt som förutsågs. Kommissionen förordar därför att regeringen tar initiativ till en grundläggande översyn av resultatstyrningen, så att den kan tillämpas på ett sätt som för varje myndighet eller grupper av myndigheter är realistiskt och ändamålsenligt (SOU 1997:57, s. 86).

Förutsättningarna för att i ökad omfattning verksamhetsanpassa resultatstyrningen av myndigheterna ökade i och med förordningen om myndigheters årsredovisningar m.m. (1996:882) som trädde i kraft den 1 januari 1997. Nyordningen förutsätter bl.a. att Regeringskansliet i större omfattning än tidigare ger uttryck för vilken resultatinformation som myndigheterna skall redovisa i årsredovisningen och på vilket sätt det skall ske. Därmed finns det enligt revisorernas uppfattning möjligheter att i önskvärd omfattning verksamhetsanpassa formuleringar av mål och resultatkrav.

Statskontoret och Riksrevisionsverket avrapporterade vårvintern 1997 ett gemensamt regeringsuppdrag om produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna (Statskontoret 1997:6 respektive RRV 1997:11). Statskontoret konstaterar att den information som myndigheterna redovisar i årsredovisningarna om produktivitets- och kvalitetsutvecklingen ofta är av så låg kvalitet att den i nuvarande skick knappast kan användas i regeringens arbete med att följa upp och styra statsförvaltningen. Enligt Riksrevisionsverket är produktivitets- eller styckkostnadsredovisningarna i många fall ofullständiga. Det gäller såväl i fråga om vilken metod som använts som förklaring till varför det ser ut som det gör. Kvalitetsresonemang och analys saknas också ofta. Riksdagens revisorers granskning visar att flera av de undersökta departementens tilltro till och användning av produktionsorienterad resultatinformation för närvarande är låg.

Förvaltningspolitiska kommissionen konstaterar att information om prestationer och produktivitet har visat sig ha en begränsad relevans för det politiska beslutsfattandet. Även riksdagen har givit uttryck för denna uppfattning (bet. 1995/96:FiU7, rskr. 1995/96:189 och 190). Kommissionen konstaterar vidare, mot bakgrund av intervjuer med bl.a. verksamchefer och departements-tjänstemän, att många är särskilt kritiska till den information som myndigheterna lämnar i resultatredovisningarna (SOU 1997:57, s. 84).

Enligt kommissionen är en orsak till att den information som myndigheterna lämnar till regeringen och Regeringskansliet endast i begränsad utsträckning används att den ofta är detaljerad samt omfattande och svåröverskådlig. Den är svår att jämföra och sammanväga, särskilt över sektorsgränser. Det ställer stora krav på departementen både vad gäller resurser och kunskaper om de verksamheter som skall styras (SOU 1997:57, s. 84).

Revisorerna anser att information om myndigheters produktivitets- och kvalitetsutveckling bör ha en viktig roll i uppföljningen av förvaltningen. För att befintlig information skall komma till användning eller ny information skall produceras måste kraven på resultatinformationen preciseras och motiveras. För att det skall vara möjligt för i första hand regeringen att tillgoda göra sig innehållet i myndigheternas resultatredovisningar måste detta begränsas till att endast omfatta *väsentlig* resultatinformation. Med väsentlig information avser revisorerna information som besvarar Regeringskansliets grundläggande frågor rörande myndigheternas verksamheter. Annan inform-

ation som myndigheten finner lämpligt att redovisa för Regeringskansliet skall lämnas i annan ordning.

De resultat som myndigheterna redovisar bör förklaras och analyseras i relation till verksamhetsmålen, men också till de övergripande målen. Det är även viktigt att analysen beskriver hur resultatutvecklingen kan förklaras av myndighetens agerande alternativt av faktorer i myndighetens omvärld.

För att det skall vara möjligt för Regeringskansliet att kontinuerligt och systematiskt följa upp myndigheternas verksamhet bör dock enligt revisorernas mening viss grundläggande resultatinformation årligen redovisas av myndigheterna. Regeringen bör överväga i vilken omfattning myndigheterna återkommande bör redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet (i enlighet med 10 § andra stycket i 1996 års förordning om myndigheternas årsredovisningar m.m.).

Revisorerna vill även aktualisera frågan huruvida det är tillräckligt att årligen redovisa hur verksamheten utvecklas. Enligt vad revisorerna erfarit finns det för närvarande myndigheter som halvårsvis alternativt kvartalsvis redovisar hur verksamheten – utöver den finansiella sidan – utvecklas i form av resultatindikatorer. Revisorerna föreslår att regeringen överväger att i ökad omfattning formulera sådana krav och då i första hand för större myndigheter.

Enligt revisorerna är det otillräckligt att endast beakta administrationskostnaderna i samband med t.ex. socialförsäkringsadministrationen. Även finansiella flöden måste följas upp och utvärderas. Enligt revisorerna är det särskilt angeläget att effekterna av dessa utgifter regelbundet utvärderas och analyseras, bl.a. med avseende på fördelningseffekter. Resultatet av dessa utvärderingar kan sedan tillsammans med annan resultatinformation redovisas för riksdagen.

I rapporten *ELMA – åtgärder för att stärka resultatstyrningen* (Ds 1995:6) föreslogs att EU-aspekterna bör beaktas av Finansdepartementet och saksvarigt departement i den fortsatta utvecklingen och verksamhetsanpassningen av främst regleringsbrev och årsredovisningarna. Statskontoret konstaterade i rapporten *EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning* (rapport 1996:7) att det inte verkade föreligga några principiella problem att kombinera en mer direkt styrning från regeringen av EU-arbetet och införandet av resultatstyrning inom statsförvaltningen. Det är enligt revisorerna angeläget att myndigheternas EU-arbete så långt möjligt integreras med det nationella arbetet i den generella resultatstyrningsmodellen.

Som framgår av ESO-rapporten *Kan myndigheter utvärdera sig själva?* (Ds 1996:36) föreligger betydande brister och kvalitetsproblem i myndigheternas utvärderingar av den egna verksamheten. I rapporten presenteras olika åtgärder för att förbättra kvaliteten i myndigheternas utvärderingar, bl.a. behovet av myndighetsextern kvalitetskontroll. Det föreligger även ett behov av kompletterande externa utvärderingar. Revisorerna för sin del anser att Regeringskansliet i större omfattning än tidigare bör ta i anspråk organisationer med gedigen utvärderingserfarenhet i arbetet med att utvärdera och ompröva myndigheters verksamhet. Kunnande och erfarenheter hos befintliga specialistmyndigheter som t.ex. Brottsförebyggande rådet och Statens

institut för kommunikationsanalys (SIKA) borde i ökad omfattning kunna användas. Även Statskontoret och Riksrevisionsverket bör kunna bidra med motsvarande kompetens inom olika sektorer. Statliga kommittéer bör också i ökad utsträckning komma i fråga för att genomföra utvärderingar.

Betydelsen av att utnyttja organisationer som är fristående från myndigheterna accentueras än mer då perspektivet vidgas till att omfatta en utvärdering av en hel sektor, t.ex. rättsväsendet. Även i de fall hela eller delar av myndigheternas verksamheter skall omprövas bör ett relevant beslutsunderlag tas fram också av någon från myndigheten oberoende aktör.

Resultatdialogen

Revisorerna erfar att ett väsentligt inslag i resultatdialogen mellan myndigheter och departement är det samtal som vanligtvis statssekreteraren regelbundet genomför med respektive myndighetschef. En mål- och resultatdialog har huvudsakligen tre syften. Ett syfte är att gå igenom de resultat myndigheten uppnått och på vilket sätt det skett. Ett annat syfte är att närmare klargöra och precisera de mål som regeringen i olika sammanhang beslutat för myndigheten. Dialogen är även ett tillfälle för myndighetschefen att med departementsledningen diskutera sin arbetssituation och sitt behov av utveckling och förändring för att kunna utöva sitt ledarskap på ett bra sätt.

Revisorerna kan konstatera att dessa samtal förefaller dokumenteras – även i form av interna minnesanteckningar – i begränsad omfattning. Riksdagens revisorer anser att resultatdialogen är central i styrningen av förvaltningen och därför måste prioriteras av Regeringskansliets politiska ledning. Enligt revisorerna förutsätter en seriös resultatdialog att den sker i särskild ordning och därvid ges större utrymme än vad som för närvarande verkar vara fallet. Revisorerna vill i sammanhanget betona betydelsen av att resultatdialogen är väl förberedd från Regeringskansliets sida. Det innebär bl.a. att externa utvärderingar av olika slag som ger värdefull information om myndigheten och dess verksamhet bör utnyttjas. Utvecklingssamtalen mellan verksamhetschefen och departementets politiska ledning bör enligt revisorernas mening äga rum vid ett särskilt möte, efter resultatdiskussionen.

Som framgår av Finansdepartementets cirkulär om mål- och resultatdialoger med myndighetschefer under 1997 (1996-12-09) skall erfarenheter och resultat som framkommit vid dialogens första del dokumenteras i form av interna minnesanteckningar. Särskild uppmärksamhet och uppföljning bör ägnas åt överenskommelser som har träffats.

Revisorerna anser att resultatdialogen mellan myndigheter och departement i ökad omfattning bör dokumenteras. Dokumentationen bör omfatta en kvalitetsbedömning av myndighetens resultatredovisning. Dokumentationen bör även innefatta departementets förslag till förbättringar inför kommande budgetår. Dokumentation bör skrivas under av myndighetschefen och statssekreteraren. En sådan dokumentation innebär bl.a. att myndigheterna får en nödvändig återkoppling på hur väl de lyckats uppnå regeringens mål.

Revisorerna anser att frågan om belöningar och ansvarsutkrävande är viktig att diskutera. Revisorerna föreslår därför 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. Ett sådant uppdrag bör även resultera i ett förslag till en principiell modell för hur ett system för belöningar och ansvarsutkrävande kan utformas i anslutning till myndigheternas resultatredovisning.

Enligt Förvaltningspolitiska kommissionen har nedbrytningen av övergripande mål i myndighetsspecifika och detaljerade resultatkrav, i kombination med den omfattande delegeringen av beslutsbefogenheter, lett till en fokusering på de enskilda myndigheternas prestationer. En förstärkt organisationsidentitet medför enligt kommissionen en ökad risk för att myndigheterna prioriterar den egna verksamheten snarare än vad som är bäst för staten som helhet. Detaljerade mål och resultatkrav har tillsammans med att styrningen upplevs som komplicerad och svåröverskådlig bidragit till att politikerna visar lågt intresse för att delta i styrningen (SOU 1997:57, s. 85 f.).

Förvaltningspolitiska kommissionen finner det allvarligt att politikernas deltagande i resultatstyrningen i budgetprocessen är svagt. Det är angeläget med ett ökat intresse och engagemang från politikerna. Det förutsätter enligt kommissionen att styrningen utformas och utvecklas på politikernas villkor. Men politikerna måste också själva uppmärksamma problemen och mer aktivt driva reformverksamheten på detta område. Det är viktigt att styrningen och kontrollen av förvaltningen behandlas och förankras politiskt (SOU 1997:57, s. 88).

Revisorerna anser att regeringens redovisning till riksdagen av hur insatta resurser inom statsförvaltningen omvandlas till effekter måste bli tydligare. För att det över huvud taget skall bli möjligt för riksdagens ledamöter att relatera regeringens förslag rörande anslag till regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen måste resultatredovisningen inriktas på graden av måluppfyllelse. En sådan redovisning kan med fördel ske på verksamhetsområdesnivå. Revisorerna anser att en samlad bedömning av måluppfyllelsen per verksamhetsområde kan bidra till att skapa möjligheter för riksdagens ledamöter att relatera verksamhetsområdets resultat till de politiska målen för sektorn, men också till de övergripande målen för de olika verksamheter som ingår i verksamhetsområdet.

Att stärka den politiska ledningen av förvaltningen

Den politiska vardagen synes i begränsad omfattning ge möjligheter att arbeta med frågor av långsiktig och strategisk karaktär. Det gäller det politiska arbetet såväl i Regeringskansliet som i riksdagen. Den genomförda granskningen väcker ett antal grundläggande frågor. Är det möjligt att förena den typ av rationalitet som resultatstyrningen bygger på med vad som är rationellt ur ett politiskt perspektiv? Är det önskvärt? Förutsätter en resultatstyrd förvaltning att departementets politiska ledning respektive riksdagens ledamöter är delaktiga?

Riksdagens revisorer kan konstatera att erfarenheterna från denna granskning, men även från andra aktuella utredningar från t.ex. Förvaltningspolitiska kommissionen, visar att myndigheterna har stort inflytande över hur förvaltningen styrs. Regeringen, men även riksdagen, förefaller att ha fått en minskad roll när det gäller styrningen av förvaltningen. Det förefaller att ha

skett en maktförskjutning från politiker till tjänstemän, vilket inte ligger i linje med intentionerna bakom styrformens införande.

Ett av motiven för införandet av resultatstyrning i statsförvaltningen var att stärka politikernas ställning. Därav följer att ett framgångsrikt implementeringsarbete kräver ett politiskt engagemang. Frågan är därmed hur det skall vara möjligt att hitta "bryggan" mellan tjänstemännen och politikerna. Hur skall resultatinformationen och resultatanalysen utformas för att bli intressant beslutsunderlag för politikerna?

För att intentionerna bakom styrformen resultatstyrning skall förverkligas måste såväl riksdagen som Regeringskansliet ges ökade möjligheter att ställa krav på resultatinformation. Men då måste informationen också uppfattas som angelägen för uppföljning, utvärdering och styrning av förvaltningen. Det förutsätter i sin tur att ansvariga tjänstemän och politiker vet vilken resultatinformation som är särskilt angelägen att ta fram, dvs. vilka frågor man önskar få besvarade med hjälp av resultatinformationen. Den granskning som revisorerna genomfört ger dock få belägg för att så är fallet.

Enligt revisorerna är det inte möjligt att ersätta den politiska rollen i arbetet med resultatstyrning med ett ökat tjänstemannainflytande. Det vore att motverka syftet med införandet av styrformen och bidra till en ytterligare maktförskjutning från politiker till tjänstemän. Däremot torde det enligt revisorerna vara möjligt att genom bl.a. organisatoriska lösningar underlätta för den politiska ledningen i Regeringskansliet och riksdagens ledamöter att i ökad omfattning engagera sig i arbetet med att resultatstyra förvaltningen.

Riksdagens revisorer konstaterade i granskningen av resultatstyrning inom Kommunikationsdepartementet (rapport 1996/97:3) att de arbetsuppgifter som ankommer på Regeringskansliet i och med den nya styrformen både kvantitativt och kvalitativt har ändrat karaktär. Det traditionella systemet med en handläggare per myndighet är troligtvis inte tillräckligt för att fullgöra dessa uppgifter. Utan att ta ställning till om det är angeläget att tillföra Regeringskansliet nya resurser (av t.ex. kompetensskäl) eller att frigöra resurser inom befintliga ramar, anser revisorerna att arbetet med resultatstyrning måste prioriteras resursmässigt. Härutöver krävs åtgärder för att skydda dessa resurser. Erfarenheten visar att det finns risk för att ökade resurser tas i anspråk för det dagliga arbetet i Regeringskansliet, ett arbete som präglas av korta tidsperspektiv och frågor av ad hoc-karaktär.

Hur kan resurser för resultatstyrning skyddas?

Ett sätt att åstadkomma ett skydd för resultatstyrningsresurser är att ge dem en särskild organisatorisk hemvist. Olika lösningar kan tänkas. Ett alternativ är att tillskapa en särskild, från Regeringskansliet skild, organisation med uppdrag att bistå Regeringskansliet med särskild analyskompetens.

Ett exempel på den sistnämnda lösningen är bildandet av SIKÄ inom kommunikationsområdet. Som framgår av myndighetens instruktion (1995:810) skall myndigheten bl.a. svara för övergripande bedömningar av samhällsekonomiska och regionalekonomiska effekter av transport- och kommunikationssystem. Ett annat aktuellt exempel är ombildandet av Expertgruppen för arbetsmarknadspolitiska utvärderingsstudier (EFA) till ett

nytt oberoende institut för utvärdering av arbetsmarknadspolitiken, vilket tillkom den 1 januari 1997. Dessa organ torde underlätta för Regeringskansliet att utvärdera den förda politiken. På motsvarande sätt borde det i princip vara möjligt att ”öronmärka” resurser för att bistå Regeringskansliet i arbetet med att ta fram resultatinformation för att följa upp och utvärdera verksamheter inom andra delar av förvaltningen. Därmed skapas även möjligheter för Regeringskansliet att vidga det partiella perspektiv som resultatredovisningarna i myndigheternas årsredovisningar representerar till ett perspektiv som t.ex. omfattar ett politikområde.

För att arbetet med resultatstyrning i ökad omfattning skall bli en del i regeringens löpande arbete med att styra förvaltningen anser revisorerna att det är angeläget att huvuddelen av arbetet sker inom kanslihuset. Ett exempel där departementet åtminstone i någon mån prioriterat arbetet med resultatstyrning är Jordbruksdepartementet. Jordbruksdepartementet har den 1 mars 1997 tillfört den administrativa enheten ytterligare en årsarbetskraft för att uteslutande arbeta med dessa frågor. Kulturdepartementet är ett annat exempel där ambitionen förefaller att ha varit att ge arbetet med bl.a. resultatstyrning en organisatorisk stadga i och med tillkomsten av en enhet för ekonomi, samordning och utveckling. Enheten, som fungerar som en stabsenhet, arbetar departementsövergripande med bl.a. frågor om resultatstyrning. Motsvarande stabsenheter finns inom Arbetsmarknadsdepartementet och Försvarsdepartementet.

Riksdagens revisorer föreslår att man inom regeringen departementsvis överväger att inrätta stabsenheter för arbetet med resultatstyrning i analogi med de enheter som inrättats inom några departement. En sådan enhet, som självfallet måste tillföras relevant kompetens, borde kunna underlätta för departementets politiska ledning att formulera mål inom ansvarsområdet, men också bistå i arbetet med att systematiskt följa upp och utvärdera hela eller delar av ansvarsområdet.

Revisorerna bedömer att det även inom riksdagen behövs en plattform för arbetet med resultatstyrning. Inom ramen för Riksdagsutredningen övervägdes olika organisatoriska lösningar för utskottens arbete med uppföljning och utvärdering (bet. 1993/94:TK1). Ett alternativ var att bygga ut utskottskanslierna. Ett annat alternativ som diskuterades var tillkomsten av en s.k. servicebyrå. Denna skulle kunna vara knuten till Riksdagens revisorers kansli alternativt till utredningstjänstens eller finansutskottets kansli.

En utbyggnad av utskottskanslierna innebär enligt Riksdagsutredningen risk för att nya resurser tas i anspråk för beredningsuppgifter. Tillkomsten av en servicebyrå medför å andra sidan risk för att utskotten inte tillräckligt kan påverka inriktningen, avgränsningen och omfattningen av utredningsarbetet. I Riksdagsutredningen föreslogs därför att en del av de resurser som enligt förslag skulle tillföras Riksdagens revisorers verksamhet skulle kunna disponeras av utskotten för uppföljning och utvärdering. Utredningsarbetet antogs på detta sätt kunna dra fördel av revisionens utredningskompetens, men också öka förutsättningarna för ett nära samarbete mellan utskotten och revisionen.

Riksdagens revisorer kan konstatera att riksdagens utskott i relativt begränsad omfattning utnyttjat kansliresurser hos Riksdagens revisorer i sitt

arbete med uppföljningar och utvärderingar. De utredningar som sedan budgetåret 1993/94 initierats inom utskotten är i huvudsak att anse som uppföljningar och kartläggningar. Det förefaller revisorerna även som om utredningarna i huvudsak inriktats på frågor av begränsat allmänintresse. Det är dock för tidigt att ta definitiv ställning till denna form av förstärkning av utskottens resurser för uppföljning och utvärdering.

Enligt revisorernas mening bör åtgärder vidtas för att underlätta för riksdagsledamöter att ikläda sig rollen som kravställare och mottagare av resultatinformation. På uppdrag av talmanskonferensen pågår för närvarande en utredning av bl.a. relationen och rollfördelningen mellan Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. En möjlig åtgärd som utredningen kan överväga är att revisorerna åläggs ett större ansvar för att bistå riksdagens utskott med att granska och utvärdera regeringens resultatredovisning.

Utskotten har en viktig uppgift att fylla i arbetet med att följa upp de beslut som riksdagen fattat, men också att kontrollera att de regleringsbrev som regeringen tagit fram för myndigheterna svarar mot riksdagens krav och mål.

För att underlätta utskottens arbete kan utredningen även överväga att Riksdagens revisorer ges en instruktionsenlig uppgift att årligen genomföra departementsvisa granskningar som bl.a. inriktas på Regeringskansliets arbete med resultatstyrning. Riksdagens revisorer skulle i så fall få en motsvarande revisionell roll i förhållande till riksdagen som Riksrevisionsverket har i förhållande till regeringen. Resultatet av revisorernas granskningar, t.ex. i form av en årlig redogörelse till riksdagen, kan sedan ligga till grund för utskottens arbete med uppföljningar och utvärderingar. Utredningen bör i detta sammanhang lämpligen belysa eventuella problem rörande gränsdragningen mellan riksdagens konstitutionsutskott och Riksdagens revisorer.

Att institutionalisera arbetet med resultatstyrning

För att regeringens och riksdagens arbete med resultatstyrning skall kunna stärkas bedömer revisorerna att denna uppgift bör institutionaliseras. Det är angeläget att regeringen årligen återkommer med en redovisning till riksdagen av hur utvecklingen med att införa resultatstyrningen inom förvaltningen fortskrider. En sådan redovisning kan med fördel göras i budgetpropositionen, vilket varit fallet i tidigare budgetpropositioner, alternativt i vårpropositionen. Riksdagens revisorer kan konstatera att regeringen varken i budgetpropositionen hösten 1996 eller i vårpropositionen 1997 presenterat någon sådan redovisning.

Enligt Riksdagens revisorers mening bör härutöver övervägas en ordning som innebär att riksdagens utskott varje år, lämpligen under våren, i ett särskilt betänkande redovisar sin syn på regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen året innan. En sådan redovisning skulle även kunna omfatta en precisering i vilka avseenden regeringens resultatredovisning borde förbättras i den kommande budgetpropositionen.

Ds 1994:24. Den offentliga sektorns produktivitet utveckling 1980–1992. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Ds 1995:6. ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.

Ds 1996:36. Kan myndigheter utvärdera sig själva? Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.

Riksdagens revisorer. Mål- och resultatstyrning – exempel från Kommunikationsdepartementets område. Rapport 1996/97:3.

Riksrevisionsverket. Resultat verksamhet Ekonomi, en handledning för myndigheterna. Rapport 1:94:10.

Riksrevisionsverket. RRV:s årliga rapport 1995. RRV:s sammanfattande bedömning. Dnr 29-95-3231.

Riksrevisionsverket. FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen. Rapport 1995:32.

Riksrevisionsverket. Rätt beslut? En granskning av Riksförsäkringsverkets ledning av och tillsyn över regeltillämpningen inom socialförsäkringen. Rapport 1995:35.

Riksrevisionsverket. Att mäta effekter. Rapport 1996:6.

Riksrevisionsverket. Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna. Rapport 1997:11.

Socialförsäkringsutskottet. Varför ökar antalet förtidspensionärer? Regelförändringar, yrkesförändringar och arbetslöshet 1989–1993. 1993/94:URD4.

Socialförsäkringsutskottet. Arbetslivsinriktad rehabilitering. 1996/97:URD3.

SOU 1997:15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Stefan Lindström, Peter Ehn & Göran Sundström. Rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen.

SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.

Statskontoret. Produktiviteten måste upp. Rapport 1987:29.

Statskontoret. Offentliga tjänster kan värderas! Värdering med hjälp av egenkapsanalys. Rapport 1992:24.

Statskontoret. Det går att mäta effekter! Metoder och exempel. Rapport 1993:4.

Statskontoret. Används resurserna på rätt sätt? Att mäta potentialen till ökad produktivitet. Rapport 1993:17.

Statskontoret. Mer & bättre. Produktivitet och kvalitet i skatteförvaltningen. Rapport 1993:19.

1997/98:RR7
Bilaga 1

Statskontoret. I samhällets intresse? En samhällsekonomisk studie av den ideella sektorn. Rapport 1995:7.

Statskontoret. EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete. Rapport 1996:7.

Statskontoret. Produktivitet och kvalitet i resultatstyrningen av myndigheterna. Rapport 1997:6.

I och med Sveriges medlemskap i EU genomfördes en omorganisation av Jordbruksdepartementet. Den nya organisationen gäller fr.o.m. den 1 april 1995. I samband med omorganisationen skedde stora personella omflyttningar inom departementet samtidigt som personal slutade. Det fick bl.a. till följd att departementet tappade kompetens i arbetet med resultatstyrning. Sedan den 1 januari 1995 har departementets personal nästan fördubblats.

Med tanke på svenskt EES-samarbete och det svenska EU-medlemskapet anser departementet att budgetåret 1994/95 inte är ett ”representativt” år. Departementet var tvunget att prioritera arbetet inom EU.

Regleringsbrevet och årsredovisningen

Statens livsmedelsverk

Regleringsbrevet för 1991/92 – det första budgetåret som den dåvarande fördjupade anslagsframställningen omfattade 1991/92–1993/94 – togs fram efter förslag från Livsmedelsverket, medan Jordbruksdepartementet bidrog med vissa smärre förändringar av innehållet i Livsmedelsverkets förslag. Regleringsbrevet för budgetåret 1994/95 innebar endast en framskrivning av innehållet i regleringsbrevet för 1993/94. Dock tillkom verksamhetsmålet för den fjärde verksamhetsgrenen – ”... följa den internationella utvecklingen ...”. Varken Livsmedelsverket eller departementet avsatte speciellt mycket tid för detta arbete.

Livsmedelsverket anser att de övergripande mål som gällde budgetåret 1994/95 var att anse som en beskrivning av de arbetsuppgifter som verket skulle utföra. Verksamhetsmålen var i sin tur att anse som en beskrivning av vilka medel verket skulle använda för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Några egentliga mål att följa upp eller mäta fanns inte.

Inför FAF:en som avser perioden 1995/96–1997/98 lade Livsmedelsverket ned mycket tid på att föra en intern diskussion avseende mål för verksamheten, både för verksamhetsgrenar och resultatområden. Riksrevisionsverket inbjöds att delta i arbetet men avböjde av resursskäl.

Livsmedelsverket anser att det finns en tydlig koppling mellan övergripande mål och verksamhetsmål i 1995/96 års regleringsbrev för väsentliga delar av verksamheten.

Arbetet med att precisera innehållet i myndighetens regleringsbrev har utslutande bedrivits av myndigheten. Departementet förelades ett förslag att ta ställning till.

Enligt Livsmedelsverket kan innehållet i regleringsbrevet utvecklas mycket mer än vad som skett i 1997 års regleringsbrev. Dessutom kan verket utveckla sitt arbete med att bryta ned verksamhetsmålen till interna mål för olika resultatområden.

Statens livsmedelsverk beskriver sin verksamhet som en ”diversehandel”, dvs. en verksamhet som består av många olika, även små, verksamheter. Det innebär att det både är svårt och mindre meningsfullt att i alla delar leva upp

till krav enligt gällande förordning. Av den kritik som Riksrevisionsverket riktade mot verkets årsredovisning 1993/94 tog Livsmedelsverket fasta på att i ökad omfattning kommentera måluppfyllelsen i årsredovisningen för 1994/95 med utgångspunkt i olika prestationers bidrag.

Riksrevisionsverket påtalade avseende budgetåret 1993/94 att det var angeläget att Livsmedelsverket endast skulle redovisa väsentliga slutprestationer i årsredovisningen och beräkna styckkostnaderna för dessa. Enligt Livsmedelsverket hade dock Jordbruksdepartementet tydligt givit uttryck för att man önskade en årsredovisning i samma form och med samma omfattande innehåll som årsredovisningen 1993/94.

Livsmedelsverket uppfattar att årsredovisningen 1994/95 gav en bra bild av vad myndigheten gjorde under det gångna året. Däremot beskriver den inte effekterna av verksamheten.

Livsmedelsverket genomför, både i egen och i annans regi, utvärderingar av verksamhetens prestationer och effekter. Dessa utvärderingar används främst internt inom verket som underlag för framtida ställningstaganden.

Livsmedelsverket känner inte till om Jordbruksdepartementet låtit ta fram något annat material än årsredovisningen som underlag för resultatdialogen 1994/95 med myndigheten. I ESO-studien *Kan myndigheter utvärdera sig själva?* (Ds 1996:36) granskas två av Livsmedelsverkets egna utvärderingar. De två utvärderingar som granskades påvisade påtagliga brister i flera avseenden.

Budgetåret 1995/96 har Livsmedelsverket enhetsvis följt upp verksamheten halvårsvis med avseende på måluppfyllelse, för att bl.a. skapa möjligheter att korrigera inriktningen av verksamheten. Det är även viktigt i sig att resultat efterfrågas; det ger en inneboende drivkraft att förbättra verksamheten.

Inom Livsmedelsverket finns ingen uttalad policy avseende hur resultatet inom ett resultatområde skall leda till belöningar eller utkrävande av ansvar. Den koppling som finns avser resurstilldelning för kommande budgetår och i viss mån den individuella löneutvecklingen. Inom verket har man även principen att chefsförordnanden omprövas vart fjärde år.

Myndigheten har tidigare, precis som andra myndigheter, ålagts ett sparkrav. Det har dock i praktiken inte funnits någon koppling mellan hur det ålagda sparkravet fördelats inom verket och resultatet för respektive resultatområde.

Den stora uppgiften för Livsmedelsverkets styrelse är att besluta om föreskrifter. Styrelsens engagemang i arbetet med årsredovisningen har hitintills i huvudsak avsett förbättringar i text samt vissa redaktionella synpunkter. De senaste två åren har styrelsen bjudit in Riksrevisionsverkets revisorer för att diskutera det gångna verksamhetsåret. Dessa diskussioner har i princip enbart kretsat kring verksamhetens finansiella utfall. Vid ett av dessa tillfällen lämnades dock viss information från revisorernas sida avseende deras syn på resultatredovisningens innehåll och omfattning. Sammanfattningsvis anser Livsmedelsverket att styrelsen inte har utnyttjats i frågor som avser hur verksamhetens resultat skall redovisas.

Det är enligt Livsmedelsverket angeläget att i framtiden lägga mer resurser på att följa upp verksamheten än att planera densamma. Det finns en intern instruktion framtagen för hur Livsmedelsverket skall arbeta med att följa upp

verksamheten per verksamhetsgren och resultatområde. Ett nytt ekonomisystem i kombination med ett avsevärt förbättrat tidredovisningssystem skapar förutsättningar för en radikalt bättre kostnadsredovisning.

Livsmedelsverket konstaterar att det är svårt att följa upp mål. Dessutom förefaller det meningslöst att formulera mål för verksamheten om resultatet sedan inte följs upp. Det successiva införandet av någon form av resultatstyrning inom verket har bidragit till en större förståelse hos enhetscheferna för att verksamhet måste följas upp.

Livsmedelsverkets interna styrmedel är dels de övergripande och gemensamma mål som formuleras av verksledning/styrelse, dels den verksamhetsplan med resultatmål som enhetsvis fastställs av verksledningen. Livsmedelsverket styr verksamheten internt via resultatområden. Ett resultatområde utgör en delmängd av en verksamhetsgren. För närvarande görs separata resultatredovisningar per resultatområde, som sedan ligger till grund för den resultatredovisning som framgår av årsredovisningen. Så är även fallet för den årsredovisning som lämnades till departementet den 1 mars 1997 och som avser 1995/96. Livsmedelsverkets verksamhet är indelad i enheter som var och en berörs av olika resultatområden.

Livsmedelslagen är en ramlag. Ca 98 % av alla livsmedelsbestämmelser fastställs av Statens livsmedelsverk. Sveriges EU-anslutning har inneburit att de svenska föreskrifterna till ca 70 % svarar mot vad som gäller inom övriga EU. Därutöver sker en löpande översyn av de nationella bestämmelserna med hänsyn till vad som gäller inom EU. Merparten av arbetet med att harmonisera de svenska livsmedelsbestämmelserna gjordes dock i samband med EES-avtalet.

För närvarande upplever Livsmedelsverket att EU-arbetet tar mycket resurser i anspråk. I verkets senaste FAF (i resursanalysen) och i AF för 1997 visas att deltagandet i möten i kommissionen och rådet ianspråkta cirka tio årsarbetskrafter till en sammanlagd kostnad av cirka tre miljoner kronor. Till detta kommer kostnader för traktamente och hotell.

Livsmedelsverket konstaterar att grundtanken i styrfilosofin resultatstyrning – sätta mål, följa upp resultat, belöna/utkräva ansvar – inte genomsyrar verkets arbete med EU. I normalfallet tar Livsmedelsverket inför varje möte fram ett underlagsmaterial som föreläggs departementet. Därefter återkommer Jordbruksdepartementet med en muntlig eller skriftlig instruktion till verket. På grund av frågornas tekniska natur överensstämmer i de flesta fall departementets förslag med Livsmedelsverkets förslag. Arbetet i olika arbetsgrupper genomförs utan att det formuleras mål för vad arbetet i de olika arbetsgrupperna skall leda till, alternativt vad som är målet för Sverige i de enskilda sakfrågorna.

Livsmedelsverket har föreslagit att departementet skall formulera mål för varje kommissionsarbetsgrupp som verkets personal deltar i. Livsmedelsverket väljer därefter metoder för att realisera detta mål. Ett sådant förfarande skulle innebära större handlingsfrihet för Livsmedelsverkets personal. Som EU-arbetet för närvarande bedrivs innebär det en återgång till ett gammalt och förlegat styrsystem.

EES-avtalet, och sedan den svenska EU-anslutningen, har för Livsmedelsverket medfört ökat arbete med normering, vilket inte särredovisats inom

ramen för årsredovisningar. Livsmedelsverket anser att det inte heller för framtiden förefaller relevant att i årsredovisningen särredovisa detta arbete. Vad är egentligen en EU-fråga? En svensk fråga? Däremot kan det vara av internt intresse för verksamhetsplaneringen att ha en uppfattning om hur mycket resurser EU-arbetet kommer att ta i anspråk. Departementet har efterfrågat en uppgift om hur mycket resurser Livsmedelsverket totalt lägger ned på EU-arbete, däremot inte någon redovisning fördelad på olika arbetsgrupper etc.

Jordbruksdepartementet

De övergripande målen och verksamhetsmålen för Statens livsmedelsverk lades fast redan budgetåret 1991/92. Enligt departementet var de övergripande målen för Livsmedelsverket 1994/95 att anse som en beskrivning av vilka arbetsuppgifter som verket skulle utföra. Verksamhetsmålen var i praktiken formulerade som vilka medel Livsmedelsverket skulle använda för att utföra sina uppgifter. Departementet anser att den dåvarande – och nuvarande – indelningen i verksamhetsgrenar är ändamålsenlig med hänsyn till Livsmedelsverkets verksamhet. Det förelåg inte någon tydlig koppling mellan övergripande mål och verksamhetsmål. Flertalet mål var inte heller möjliga att följa upp eller mäta. Jordbruksdepartementet anser att erfarenheterna från Livsmedelsverket avseende budgetåret 1994/95 i stort är allmängiltiga för övriga myndigheter inom departementets ansvarsområde för samma period.

Departementets arbete med att formulera övergripande mål och verksamhetsmål i 1995/96 års regleringsbrev för Livsmedelsverket tog sin utgångspunkt i verkets fördjupade anslagsframställning. Det förekom en omfattande intern dialog inom departementet kring regleringsbrevets utformning, men också med Livsmedelsverket och Finansdepartementet. Finansdepartementet ansåg att Jordbruksdepartementet generellt skulle förbättra formuleringarna av såväl övergripande mål som verksamhetsmål.

Den politiska ledningen på Jordbruksdepartementet deltog i begränsad omfattning i arbetet med att formulera innehållet i regleringsbrev för 1995/96. Däremot deltog berörda enhetschefer aktivt i detta arbete.

Jordbruksdepartementet bedömer att Livsmedelsverkets regleringsbrev för 1995/96 innebar ett stort steg i arbetet med att formulera uppföljnings- och mätbara verksamhetsmål. Flera av verksamhetsmålen gällde över en treårsperiod. Departementet anser att graden av precisering av verksamhetsmålen till stor del påverkades av Livsmedelsverket. Departementet anser också att det finns en tydlig koppling mellan övergripande mål och verksamhetsmål i 1995/96 års regleringsbrev för väsentliga delar av Livsmedelsverkets verksamhet.

Erfarenheterna från Livsmedelsverket är delvis allmängiltiga. Departementet anser att ambitionsnivån genomgående höjdes avseende målformuleringar inför regleringsbrevet 1995/96. Målen omformulerades dock endast för ett fåtal myndigheter. Det beror bl.a. på dels att det generellt är svårt att formulera övergripande mål och verksamhetsmål som är möjliga att mäta, dels att huvudmännen i vissa fall inte var speciellt angelägna att förändra rådande

målformuleringar för myndigheterna. Målen formuleras vanligtvis för snävt (fångar inte vilka effekter verksamheten bör ge upphov till) för att kunna ge relevant information som underlag för styrningen av myndigheterna. Formuleringar av mål för myndigheterna uppfattas inte av alla huvudmän som viktigt för att följa upp och styra myndigheterna.

Vid tidpunkten för fastställandet av myndigheternas regleringsbrev för år 1997 fanns myndigheternas årsredovisning för budgetåret 1994/95 att tillgå. Departementet pekar på att förutsättningarna för myndigheternas verksamhet oftast har förändrats över tiden, vilket i viss mån gör resultatredovisningen i årsredovisningen mindre intressant som det heltäckande underlaget för regeringens styrning.

Vanligtvis är det departementet, ofta i samarbete med Riksrevisionsverket, som är drivande i arbetet med att utveckla myndigheternas regleringsbrev, framför allt med avseende på målformuleringar.

Inför analyserna av 1994/95 års årsredovisningar och utformningen av 1997 års regleringsbrev hade Riksrevisionsverket hösten 1995 en kurs för departementets handläggare i arbetet med att dels formulera innehållet i regleringsbrev, dels granska årsredovisningarna.

Jordbruksdepartementet bedömer att Livsmedelsverkets årsredovisning för budgetåret 1994/95 gav den berörda sakenheten nödvändig och relevant information om verkets resultat, även om departementet saknade en tydlig koppling mellan verksamhetens resultat och målen för verksamheten. Däremot anser departementet att Livsmedelsverkets årsredovisning i mindre omfattning var användbar för departementets budgetprövning. Departementet instämmer till stor del i den kritik som Riksrevisionsverket framförde (bl.a. för omfattande prestationsredovisning, begränsad redovisning av styckkostnader, bristande jämförelse mellan resultat och mål och otydlig beskrivning av hur prestationerna bidrar till att förverkliga verksamhetsmålen).

Någon omprövning av Livsmedelsverkets verksamhet med avseende på inriktning och omfattning aktualiserades inte i samband med verkets årsredovisning 1994/95. Statens livsmedelsverk inkom dock i mars 1994 med en fördjupad anslagsframställning för perioden 1995/96–1997/98.

Erfarenheterna från Livsmedelsverkets årsredovisning 1994/95 förefaller i stort vara allmängiltiga för övriga myndigheter under samma period. Då målen för myndigheternas verksamhet i flera fall var otydliga hade det ingen större betydelse att myndigheterna inte redovisade hur väl resultatet svarade mot målen för verksamheten.

I regleringsbrevet för Livsmedelsverket 1994/95 preciserades inga regeringsuppdrag. För andra myndigheter inom departementets ansvarsområde – t.ex. Statens jordbruksverk – formulerades flera krav på avrapporteringar av uppdrag. Myndigheternas avrapporteringar av regeringsuppdrag sker i normalfallet i enlighet med regeringens önskemål.

Departementet anser att det av princip inte föreligger någon skillnad att resultatstyra förvaltningsanslag och sakanslag. Stödet från EU till det svenska jordbruket vilket fördelas av Statens jordbruksverk omfattas av resultatstyrningen i så måtto att utbetalningarna redovisas i verkets årsredovisning. På motsvarande sätt redovisar andra myndigheter utbetalningar av statligt stöd i årsredovisningen. I samband med att regeringen preciserade

innehållet i regleringsbrevet för Jordbruksverket år 1997 ställdes även krav på myndigheten att redovisa hur verket säkerställer effektiva utbetalningsrutiner. EU ställer även krav på att utbetalningar av EU-medel och de därmed förknippade administrativa rutinerna skall granskas av en internrevisor. En sådan funktion har upprättats inom Jordbruksverket och andra myndigheter som betalar ut EU-medel.

Departementet nämner att målen för den gemensamma jordbrukspolitiken är givna, vilket delvis minskar behovet av målformuleringar. Utvärderingar av EU-stöden till jordbrukssektorn genomförs dock, bl.a. i regi av Jordbruksverket.

En stor del av det svenska stödet till t.ex. jordbruksnäringen är styrd av olika förordningar. Det gäller både det renodlade svenska stödet och det till hälften av skattemedel finansierade stödet till jordbrukssektorn. Dessutom finns det särskilda övervakningskommittéer (gemensamma organ för Sverige och EU) inom EU som har till uppgift att granska att strukturstödsprogrammen genomförs rätt.

Grundläggande för styrningen av myndigheternas verksamhet är EU:s regelverk respektive det nationella regelverket. Departementets verksamhet följs upp dels genom den nationella styrformen, dels av övervakningskommittéer och av EU:s granskningsorgan. Departementet anser att granskningsrapporterna från EU:s granskningsorgan ger ett värdefullt bidrag till styrningen av myndigheterna.

Det förefaller som om myndigheternas årsredovisningar och anslagsframställningar samt avrapporterade regeringsuppdrag i huvudsak ligger till grund för departementets resultatdialog med myndigheterna. Därutöver genomför t.ex. Riksrevisionsverket på eget initiativ granskningar av verksamheter inom departementets ansvarsområde.

Jordbruksdepartementet konstaterar att arbetet inom EU på livsmedelsområdet är expertbetonat. Arbetet inom EU-kommissionens olika arbetsgrupper syftar enligt departementet till att förbereda s.k. rättsakter. Inom ramen för arbetet i dessa arbetsgrupper borde det enligt departementet vara möjligt att i ökad omfattning resultatstyra arbetet. Internt inom Jordbruksdepartementet har en diskussion förts om att, då nya frågor aktualiseras i arbetet inom EU-kommissionen, det bör vara möjligt att i ökad omfattning resultatstyra Livsmedelsverkets deltagande i de olika arbetsgrupperna.

När det gäller det svenska deltagandet i olika arbetsgrupper inom EU-rådet ges de svenska representanterna – vanligtvis personal från Livsmedelsverket – skriftliga instruktioner. Initialt remissbehandlas EG-kommissionens förslag, därefter tas ett underlag till svensk ståndpunkt fram av Livsmedelsverket. Avslutningsvis sker en beredning inom departementet som mynnar ut i skriftliga instruktioner till den svenska representationen i arbetsgrupperna. Denna process innebär att regeringen/departementet i detalj styr det svenska arbetet i de olika arbetsgrupperna. Jordbruksdepartementet anser att det föreligger ett uttalat behov av att i detalj specificera den svenska ståndpunkten.

Bakgrunden till detaljstyrningen av det svenska deltagandet i arbetsgrupperna inom EU-rådet är att det föreligger svårigheter för tjänstemännen från Livsmedelsverket att förena en uppfattning i sak med en svensk – en politisk

– uppfattning. Departementet/regeringen svarar för de politiska övervägandena medan tjänstemännen svarar för nödvändig sakkompetens. För att undvika att tjänstemännen skall hantera målkonflikten mellan å ena sidan sakspekter och å andra sidan politiska överväganden regleras arbetet i form av tydliga instruktioner.

För att det svenska deltagandet i de olika arbetsgrupperna skall kunna bli framgångsrikt är det enligt departementet centralt att det underlag som ligger till grund för de svenska ståndpunkterna är väl underbyggt – av hög kvalitet – och att det är framtaget i tid. Efter avslutat arbete i de olika arbetsgrupperna är det för den vidare beredningen inom departementet viktigt att en avrapportering sker inom ett dygn.

Det pågår vissa utvecklingsinsatser med avseende på departementets arbete med resultatstyrning. De aktiviteter som genomförts eller som planeras är bl.a. kurser i arbetet med att granska myndigheternas årsredovisningar, kurs i regleringsbrev (i regi av Finansdepartementet) och seminarier kring resultatstyrning med företrädare för Riksrevisionsverket.

Riksrevisionsverkets bedömning av Statens livsmedelsverk respektive hela Jordbruksdepartementets ansvarsområde

Riksrevisionsverkets bedömning av Statens livsmedelsverk

I sin *revisionspromemoria* över granskningen av Statens livsmedelsverks årsredovisning för *räkenskapsåret 1993/94* (dnr 30-94-2316) konstaterar Riksrevisionsverket att prestationer och kostnader redovisades för varje verksamhetsgren. Resultatredovisningen innehöll ett mycket stort antal kvantitativa uppgifter, vilket enligt Riksrevisionsverket berodde på att redovisningen snarare omfattade Livsmedelsverkets samtliga prestationer än sådana slutprestationer som är väsentliga. Den stora mängden kvantitativa uppgifter för-sämrade redovisningens informationsvärde för bedömningar av verksamhetens resultat. Till detta bidrog att Livsmedelsverket (med ett undantag) inte redovisade styckkostnader och kvalitet för väsentliga slutprestationer. Riksrevisionsverket noterade att när det gällde redovisningen av kvalitet redogjorde Livsmedelsverket i årsredovisningen för sitt interna kvalitetssäkringsarbete med att säkerställa viss kvalitet i olika prestationer. Vidare redovisades resultatet av en utvärdering av Livsmedelsverkets informationsverksamhet på ett sätt som visade både förtjänster och svagheter i denna verksamhet.

Resultatredovisningen utmärktes enligt Riksrevisionsverket av vissa brister när det gällde redovisningen av intäkter och kostnader vilket försvårade bedömningen av det ekonomiska utfallet för olika delar av verksamheten. Redovisningen av resultatområdena inom verksamhetsgrenarna var ofullständig på så sätt att det ackumulerade resultatet från tidigare år inte framgick.

Riksrevisionsverket konstaterar att resultatredovisningen för budgetåret 1993/94 som helhet var att jämföra med året innan. Det innebar att redovisningen för 1993/94 uppfyllde kraven på att visa uppdraget, innehöll kvantitativa uppgifter och medgav jämförelse över åren. Däremot kunde inte kraven

på resultat- och problemorientering anses vara uppfyllda. En viss förbättring hade dock skett när det gällde det sistnämnda, då myndigheten i några fall kommenterade resultatet och förutsättningarna för verksamheten. Redovisningen för 1993/94 var dock mer omfattande än året innan, delvis beroende på att redovisningen av tillsynsverksamheten hade gjorts mer utförlig i enlighet med uppdragsgivarens önskemål.

Riksrevisionsverket ansåg att Statens livsmedelsverk i första hand borde utveckla resultatredovisningen genom att öka graden av resultatorientering. Med detta avsågs att Livsmedelsverket i betydligt större utsträckning borde ha kommenterat hur verksamhetens resultat förhöll sig till målen för verksamheten. Livsmedelsverket borde ha kommenterat på vilket sätt olika prestationer bidrog till att verksamhetsmålen uppfylldes. Vidare borde verket kommenterat hur verksamhetens resultat hade, eller kunde ha, främjat de övergripande målen. Livsmedelsverket borde även ha begränsat prestationsredovisningen till väsentliga slutprestationer, dvs. sådana prestationer som utifrån relevanta kriterier är av central betydelse. Övriga prestationer borde ha redovisats i bilaga i den mån de var efterfrågade. Dessutom ansåg Riksrevisionsverket att det borde prövas vilka uppgifter som kunde exkluderas alternativt redovisas t.ex. i grupper av prestationer.

Styckkostnader borde enligt Riksrevisionsverket beräknas för de väsentliga slutprestationerna. Redovisningen av kostnader och intäkter borde kompletteras med uppgifter om det ekonomiska utfallet, och eventuella kommentarer borde ske i omedelbar anslutning till redovisningen av dessa uppgifter.

Enligt Riksrevisionsverkets uppfattning gav Livsmedelsverkets resultatredovisning inte tillräckligt underlag för bedömning av verksamhetens utveckling i förhållande till målen för verksamheten. Detta beror på att verksamhetsmålen i allmänhet inte var uppföljningsbara, att det av redovisningen inte framgick vilka prestationer som var väsentliga samt att resultatet inte kommenterades i förhållande till målen.

Av samtal med företrädare för Riksrevisionsverket våren 1997 framkommer att verket inte upprättade någon revisionspromemoria eller revisionsrapport för *budgetåret 1994/95*. Av revisionsberättelsen för 1994/95 framgår att Riksrevisionsverket anser att Livsmedelsverkets årsredovisning upprättats i enlighet med de krav som uppställts i regleringsbrevet eller i andra beslut för myndigheten och i förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134). Företrädare för Riksrevisionsverket anser dock att de synpunkter som verket framförde i sin revisionspromemoria för 1993/94 även äger relevans för 1994/95.

Riksrevisionsverkets bedömning av Jordbruksdepartementets ansvarsområde

Sedan den 1 januari 1995 omfattas svenskt jordbruk av EU:s jordbruksregleringar. Enligt Riksrevisionsverket innebär detta att en rad av de inom EU kända problemen även påverkar det svenska samhället och de svenska konsumenterna. Kända problem är enligt verket överproduktion, miljöproblem, detaljstyrd administration, omfattande fusk samt ineffektiv resursallokering. Dessa problem beror enligt Riksrevisionsverket på att nyetableringar, im-

portkonkurrens och produktutveckling försvåras genom reglering. Dessutom snedvrider den internationella handeln med jordbruksprodukter.

Riksrevisionsverket konstaterar att resultatredovisningarna generellt måste utvecklas i högre takt än tidigare. Framför allt bör dels verksamhetsmålen utvecklas för att möjliggöra uppföljning av uppnådda resultat, dels rapporteringskrav i prestationstermer införas. Verksamhetens resultat bör kommenteras i större utsträckning. Vidare bör myndigheterna redovisa kvalitet kopplad till respektive prestation. I årsredovisningarna för 1994/95 är det inte möjligt att i tillräcklig utsträckning följa upp verksamhetsmålen. Riksrevisionsverket anser att departementet bör arbeta för att även prestationsbaserade rapporteringskrav införas.

I anslutning till sin årliga granskning av myndigheternas regleringsbrev för budgetåret 1995/96 påtalar Riksrevisionsverket följande karakteristika för styrningen av myndigheterna under Jordbruksdepartementet:

- Prestationsmål snarare än effektmål. Fokuseringen på prestationsmål har sin förklaring i främst två förhållanden. Dels sker styrningen i effektkriterier i första hand under de övergripande målformuleringarna, dels har det tidigare visat sig att fokuseringen av departementshandläggare uppfattats som både nödvändig och ändamålsenlig.
- Ettåriga verksamhetsmål. Det innebär att långsiktigheten i styrningen är begränsad.

Regeringens bedömning

I budgetpropositionen hösten 1996 kommenterar regeringen Livsmedelsverkets verksamhet 1994/95. Regeringen konstaterar att Livsmedelsverkets verksamhet genomgick fördjupad prövning inför budgetåret 1995/96 varvid nu gällande övergripande mål för verksamheten fastställdes. Vidare fastställde regeringen verksamhetsmål som till skillnad från de mål som gällde tidigare huvudsakligen är uppföljnings- och mätbara.

Regeringen konstaterar att det av årsredovisningen framgår att verket gjort en omfattande satsning på information och utbildning gentemot lokala och regionala tillsynsmyndigheter samt livsmedelsföretagen. Satsningen på projektinriktade kontroller har fortsatt och under åren har grupper för sådan kontroll etablerats i samtliga län. Av kommunernas rapportering till Livsmedelsverket framgår att ett stort antal egenkontrollprogram fastställts av kommunerna under år 1994. I övrigt har inga större förändringar av kommunernas tillsynsaktiviteter skett sedan år 1993. Avseende besiktningsovervakningsorganisationen noterar regeringen att styckkostnaden för besiktning av tamboskap minskat med 3,2 % under perioden. I övrigt kommenterar inte regeringen verkets årsredovisning med avseende på resultatredovisningen.

Regeringen konstaterar att verket under 1994/95 har minskat personalkostnaderna med 4,5 %, bl.a. genom att huvuddelen av den laborativa toxikologiska verksamheten lagts ned. De besparingsåtgärder som Livsmedelsverket inriktar sig på under budgetåret 1995/96 är att effektivisera lokalanvändningen. Vidare pågår en översyn av verkets ekonomiadministrativa och personal/löneadministrativa system med målet att minska dessa kostnader med

10 %.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att förutsättningarna finns för att de uppsatta målen skall kunna nås. Vidare finner regeringen inte några skäl för att föreslå någon förändring i inriktningen av verksamheten.

Regeringen gör i budgetpropositionen hösten 1996 inte någon samlad bedömning av resultatet för utgiftsområde 23 och därmed inte heller för huvuddelen av Jordbruksdepartementets ansvarsområde.

Riksdagens bedömning

Utskottet har inga invändningar mot regeringens förslag vad gäller anslaget till Livsmedelsverket (bet. 1996/97:JoU:1, rskr. 1996/97:113–114). I övrigt kommenterar inte jordbruksutskottet Livsmedelsverkets resultat avseende 1994/95.

Utskottet gör inte någon samlad bedömning av resultatet för utgiftsområde 23 och därmed inte heller för huvuddelen av Jordbruksdepartementets ansvarsområde.

Resultatdialogen mellan Jordbruksdepartementet och Statens livsmedelsverk

Statens livsmedelsverk

Enligt Livsmedelsverket hävdar departementet att man använder sig av årsredovisningen i sin uppföljning och styrning av verket. Verket anser det dock vara oklart vilken koppling som finns mellan den information som redovisas i årsredovisningen och hur departementet i praktiken följer upp och styr verket. Den återkoppling som verket får är att ”man skött sig bra”.

Livsmedelsverket uppfattar att departementet inte har resurser för att på ett mer genomgripande sätt kunna bidra med en konstruktiv återkoppling till verket. Budgethandläggarna förefaller vara upptagna med mycket annat än det som avser myndigheternas årsredovisningar. Livsmedelsverket uppfattar departementets hållning som att det inte föreligger någon vilja att långsiktigt påverka verkets verksamhet och därmed verkets arbete med att redovisa resultatet av sin verksamhet. Jordbruksdepartementet förhåller sig enligt Livsmedelsverket passivt. En förklaring till detta förhållningssätt som Livsmedelsverket nämner är att det ”inte händer så mycket inom verksamhetsområdet över tiden”. En annan tänkbar förklaring kan enligt Livsmedelsverket vara att olika tjänstemän handlägger verkets frågor från år till år. Under de tre senaste budgetåren har dock Livsmedelsverket haft samma handläggare på departementet.

Arbetet med regleringsbrev och årsredovisning sker i huvudsak på lägre tjänstemannanivå inom departementet. I samband med verkets senaste FAF förelåg dock kontakter mellan ansvarigt departementsråd och verkschefen. Statssekreteraren var inte vid något tillfälle involverad i denna dialog.

Det förekommer s.k. utvecklingssamtal mellan verkschef och statssekreterare en gång per år. Ett av syftena med dessa möten är att bl.a. diskutera myndighetens resultat under det senaste budgetåret. I praktiken behandlar

dock dessa samtal i mycket begränsad omfattning myndighetens resultat utan i huvudsak olika sakfrågor.

Livsmedelsverket framhåller att ett förfarande som gällde i samband med årsredovisningen 1992/93 – att myndighet, departement och revisorer hade en gemensam diskussion – förefaller vara en bra och konstruktiv form av samarbete mellan de tre inblandade parterna.

Livsmedelsverket anser att kontakterna med departementet i sakfrågor i samband med EU-arbetet fungerar mycket väl.

Livsmedelsverket anser att verksamhetens politiska förankring är god. Det framgår av bl.a. dialogen med Jordbruksdepartementet att politikerna litar på att Livsmedelsverket står för kunskande och kompetens inom området.

Jordbruksdepartementet

Jordbruksdepartementet förde en begränsad resultatdialog med Livsmedelsverket kring årsredovisningen 1994/95. Enbart myndighetschefen och statssekreteraren medverkade vid detta tillfälle. Denna dialog finns inte dokumenterad. En begränsad återkoppling lämnades till den berörda sakenheten. Jordbruksdepartementet anser att det för framtiden är viktigt att resultatdialogen med Livsmedelsverket utvecklas.

På administrativa enheten finns däremot en dokumenterad sammanfattande bedömning av hur väl myndigheternas resultatredovisningar i årsredovisningarna svarade mot kraven enligt då gällande förordning (1993:134). Denna dokumentation finns i form av minnesanteckningar. Motsvarande minnes-anteckningar finns också att tillgå på sakenheterna.

Ansvarig handläggare gick tillsammans med departementets budgetsamordnare och budgethandläggaren på Finansdepartementet igenom Livsmedelsverkets årsredovisning för budgetåret 1994/95. Årsredovisningen diskuterades även under hand med Riksrevisionsverket. Därefter föredrog handläggaren sina iakttagelser för statssekreteraren.

Livsmedelsverkets årsredovisning 1994/95 hade ett i sig begränsat informationsvärde för departementets bedömning av Livsmedelsverkets framtida verksamhet. Departementet ansåg däremot att årsredovisningen tillsammans med den fördjupade anslagsframställningen för perioden 1995/96–1997/98 kunde ligga till grund för departementets bedömning av Livsmedelsverkets framtida inriktning. Livsmedelsverkets årsredovisning kompletterades även genom informella kontakter, t.ex. med lokala tillsynsmyndigheter.

Departementet tog inte fram något ytterligare material till grund för departementets uppföljning och utvärdering av Livsmedelsverkets verksamhet 1994/95. Däremot hade Livsmedelsverket på eget initiativ genomfört ett antal utvärderingar av olika delar av sin verksamhet. Resultatet av dessa utvärderingar användes dock främst av verket.

I ett fall anser sig departementet ha använt sig av Livsmedelsverkets utvärderingsresultat. Det ifrågasattes om Livsmedelsverkets kost- och hälsoarbete skulle vara en uppgift för Livsmedelsverket. Mot bakgrund av bl.a. den genomförda utvärderingen (Livsmedelsverket, rapport 45 1994) drog departementet slutsatsen att kost- och hälsoarbetet även i fortsättningen bör vara en uppgift för verket.

Departementet får även via EU:s kontrollverksamhet information om hur Livsmedelsverket sköter sig. Resultatet av EU:s kontrollarbete sammanfattas i rapporter som löpande delges departementet.

Erfarenheterna från Statens livsmedelsverk är i stora drag allmängiltiga. Departementet betonar att den informella dialogen mellan departementets handläggare och myndighetsföreträdare är omfattande. Det gäller även i samband med att myndigheten avrapporterar sin årsredovisning.

Till grund för statssekreterarens utvecklingssamtal med myndighetscheferna hösten 1995 låg underlagspromemorior som hade utarbetats av handläggare på sakenheterna. Dessa samtal var en del i resultatdialogen kring myndigheternas årsredovisning 1994/95.

Bristen på tid är enligt departementet den allvarligaste restriktionen på arbetet med resultatstyrning. En stor del av departementets arbete sker ad hoc, vilket i huvudsak beror på det svenska EU-medlemskapet. Det innebär att det är svårt för handläggarna att planera sitt arbete, men också att det är svårt att ägna nödvändig tid åt att följa upp och styra myndigheterna. Departementet konstaterar att den tillgängliga tiden inte räcker till för att på ett utförligt sätt bedöma myndigheternas resultat.

Under våren 1997 kommer Jordbruksdepartementet att föra en dialog kring myndigheternas årsredovisningar som avser budgetåret 1995/96. Inför detta arbete har departementet tagit fram s.k. checklistor till stöd för handläggarna i arbetet med att granska sina respektive myndigheters årsredovisningar. Departementet har även genomfört en intern kurs. Handläggarnas bedömningar, tillsammans med Riksrevisionsverkets revisionsberättelser (mot svarande), ligger sedan till grund för handläggarnas föredragningar för statssekreteraren. Därefter påbörjas i april 1997 en resultatdialog mellan departementet och myndigheterna. I samband med att myndigheternas årsredovisningar för budgetåret 1995/96 skall diskuteras våren 1997 kommer enhetschefer och berörda handläggare att aktivt delta i resultatdialogen med myndigheterna.

Departementet har inte på något systematiskt sätt funderat på kopplingen mellan det resultat som myndigheterna redovisar och förekomsten av belöningar alternativt utkrävande av ansvar. Departementet konstaterar att myndigheternas årsredovisningar utgör ett viktigt led i resultatdialogen med myndigheterna. Departementet konstaterar också att ett stort antal regeringsuppdrag ges till myndigheterna vid sidan av de uppdrag som specificeras i myndigheternas regleringsbrev.

Den övergripande styrningen av myndigheterna grundas på lagar och förordningar. Detta kan utgöra en komplikation för en väl utvecklad resultatstyrning då målen kan finnas utspridda i flera olika dokument. Härtill kommer att myndigheterna styrs av olika styrmedel. Ett viktigt styrmedel är anslags-tilldelningen. Myndighetens instruktion och regleringsbrevet till myndigheten är likaså viktiga medel i departementets styrning av myndigheterna. Departementet anser att regleringsbrevets betydelse i styrningen av förvaltningen har tilltagit över tiden. I övrigt använder departementet skriftliga reaktioner, muntliga synpunkter samt utfrågningar som grund för sin styrning av myndigheterna.

Lagstiftning och regelverk svarar för den övergripande styrningen av myn-

digheterna. Därmed är den grundläggande styrningen enligt departementet löst. Övriga styrmedel svarar för en begränsad styrning inom en av lagstiftning och regler given ram för verksamheten. I dessa delar anser departementet att myndigheterna har ett betydande kunskapsöverläge (informationsöverläge) gentemot departementet.

Statens livsmedelsverks och Jordbruksdepartementets resultatdialog med Riksrevisionsverket

Statens livsmedelsverk

Livsmedelsverket har vid ett flertal tillfällen tagit initiativ till gemensamma träffar med Riksrevisionsverket för att bl.a. diskutera regleringsbrevets utformning, men även resultatredovisningens innehåll och utformning i årsredovisningen. De senaste budgetåren har dessa ambitioner inte i något fall kunnat realiseras, främst på grund av problem med att komma överens om en gemensam tidpunkt. Dialogen sker i huvudsak under hand.

I samband med utformningen av Livsmedelsverkets regleringsbrev budgetåret 1997 framförde Riksrevisionsverket synpunkter på hur de s.k. återsporteringskraven formulerades. De var enligt Riksrevisionsverket otillräckligt specificerade. Jordbruksdepartementet tog emellertid inte hänsyn till Riksrevisionsverkets synpunkter.

Livsmedelsverket för ”bilateral” dialoger med Riksrevisionsverket respektive Jordbruksdepartementet om resultatredovisningens innehåll och omfattning. Livsmedelsverket uppfattar att de två parterna i denna fråga har ungefär lika stort inflytande.

Jordbruksdepartementet

Departementet konstaterar att det verkar föreligga omfattande kontakter mellan Riksrevisionsverket och Statens livsmedelsverk. Departementets dialog med Riksrevisionsverket inskränker sig till en mer informell dialog kring myndighetens årsredovisning respektive regleringsbrev. I denna del är erfarenheterna från Statens livsmedelsverk allmängiltiga.

Departementet konstaterar att Riksrevisionsverkets skriftliga synpunkter på myndigheternas årsredovisningar vanligtvis är mycket kortfattade. Riksrevisionsverkets granskningar utgör underlag för de bedömningar som departementets handläggare gör av myndigheternas årsredovisningar.

Resultatdialog mellan Jordbruksdepartementet och Finansdepartementet

Ansvarig handläggare och budgetsamordnaren gick tillsammans med kontaktpersonen på Finansdepartementet igenom Livsmedelsverkets årsredovisning för budgetåret 1994/95. Årsredovisningen diskuterades även under hand med Riksrevisionsverket. Därefter föredrog handläggaren sina iakttagelser för statssekreteraren.

Jordbruksdepartementet konstaterar att Finansdepartementets roll är att ut-

göra ”motor” i arbetet med att implementera resultatstyrning inom statsförvaltningen. I praktiken upplever dock Jordbruksdepartementet att Finansdepartementet har prioriterat arbetet med de finansiella sidorna av den nya budgetprocessen, t.ex. införandet av rambudgetering.

Finansdepartementet tar fram handledningar för hur fackdepartementen skall utforma myndigheternas regleringsbrev och tillhandahåller utbildning i ämnet. Finansdepartementet anordnar även seminariedagar som syftar till att förmedla generella iakttagelser från arbetet med resultatstyrning inom statsförvaltningen, där även företrädare för Riksrevisionsverket deltar.

Jordbruksdepartementets kontaktperson på Finansdepartementet läser myndigheternas årsredovisningar. I vissa fall har skriftliga kommentarer lämnats. Därefter går handläggare på Finansdepartementet tillsammans med handläggare och budgetsamordnare på Jordbruksdepartementet igenom årsredovisningarna. Dessa samtal har tillkommit på initiativ av Jordbruksdepartementet. Diskussionerna har inriktats på vad som är bra respektive dåligt med verksamheten, men också på vad som är bra respektive dåligt med resultatredovisningen i årsredovisningen. Dessa diskussioner sker som ett led i Jordbruksdepartementets granskning av myndigheternas årsredovisningar. Resultatet av beredningen är ett antal underlagspromemorior som ligger till grund för statssekreterarens utvecklingssamtal med myndighetscheferna.

Resultatdialog mellan Jordbruksdepartementet och riksdagen

Jordbruksdepartementet anser att riksdagen inte har preciserat vilken resultatinformation som regeringen skall redovisa i budgetpropositionen. Departementet har på tjänstemannanivå inte noterat någon reaktion från riksdagen på regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen hösten 1996. Departementet tolkar riksdagens tystnad som att riksdagen är nöjd med den presenterade resultatredovisningen (alternativt att riksdagen inte är intresserad av denna information).

Departementet har inte efterfrågat någon tydligare beställning av riksdagen med avseende på resultatinformation i budgetpropositionen. Departementet har inte heller efterfrågat någon reaktion på regeringens resultatredovisning utöver vad som jordbruksutskottet med anledning av budgetpropositionen redovisade i betänkandet hösten 1996.

Finansdepartementet fastställde direktiv för hur fackdepartementen skulle redovisa bl.a. resultatet av myndigheternas verksamhet i budgetpropositionen hösten 1996. Resultatredovisningen skulle enligt direktiven vara kortfattad. Resultatredovisningen i budgetpropositionen hösten 1996 visar enligt departementet hur verksamheten i stort har utvecklats. Det är svårt att göra en kortfattad redovisning av myndigheternas resultat i budgetpropositionen.

Departementet överväger inför budgetpropositionen hösten 1997 att i ökad omfattning även redovisa de EU-medel som kommer Sverige till godo inom olika verksamhetsområden.

Enligt tjänstemän vid Jordbruksdepartementet förefaller den nuvarande ledningen vid departementet vara relativt intresserad av frågor kring resultatstyrning. Det har dock varit framför allt frågor om besparingar som hitills tagit den politiska ledningens engagemang i anspråk. I samband med genomförda besparingar inom ansvarsområdet har det funnits en svag koppling mellan de resultat som myndigheterna redovisat i sina årsredovisningar och de beslut om besparingar som föreslagits och sedan beslutats.

Krav på statsfinansiella besparingar kommer enligt departementet erfarenhetsmässigt med kort varsel, vilket innebär att myndigheternas finansiella redovisning ger mer beslutsrelevant information än resultatredovisningen. Dessutom finns det ingen koppling i tiden mellan när diskussioner om besparingar aktualiseras och när myndigheternas årsredovisningar lämnas till departementet för bedömning.

Restriktionen på departementets arbete med resultatstyrning är bristen på tid. Detta förhållande tillsammans med stor personalomsättning inom departementet har fått till följd att kontinuitetsproblemen i arbetet med resultatstyrning är påtagliga.

Administrativa enheten och funktionen för budgetsamordning har fr.o.m. den 1 mars 1997 förstärkts med en årsarbetskraft. Resursförstärkningen är primärt avsedd för det departementsövergripande arbetet med implementering av resultatstyrning. Inom departementet är den administrativa enheten drivande i arbetet med resultatstyrning. Samarbetet inom departementet i samband med utformningen av myndigheternas regleringsbrev och granskningen av myndigheternas årsredovisningar fungerar tillfredsställande.

Jordbruksutskottet och resultatstyrningen¹

Den nya budgetordningen trädde i kraft i och med beredningen av budgetpropositionen hösten 1996. Utskottet har av tidsskäl varit tvunget att i anslutning till budgetpropositionen prioritera beredningen av ett stort antal motioner. Frågor om resultatstyrning behandlades på grund av tidsbrist inte inom ramen för beredningen av budgetpropositionen.

Nästan hela beredningsarbetet med budgetpropositionen hösten 1996 kretsade kring budgetfrågor och vissa allmänpolitiska frågor som togs upp i motioner. En förklaring till detta förhållande är att utskottets ansvarsområde bl.a. omfattar ett femtiotal anslag och 18 myndighetsområden, dvs. det är väldigt omfattande.

Det kan finnas en risk för att en utförligare och mer utrymmeskrävande resultatredovisning per myndighet leder till att budgetpropositionen blir för omfattande. Därmed blir beredningen av budgetpropositionen ohanterlig för utskottet. Frågan är om det inte tvärtom är önskvärt att renodla informationsinnehållet i budgetpropositionen till att i huvudsak omfatta förslag till anslag.

¹ Detta avsnitt är baserat på samtal under våren 1997 med dels utskottets ordförande, dels kanslichefen.

Regeringens redovisning i budgetpropositionen hösten 1996 omfattar i huvudsak en beskrivning av övergripande mål för verksamheterna. Någon beskrivning av resultatet av verksamheten och hur det förhåller sig till målen görs inte. Med jämna mellanrum görs dock i propositioner översiktliga redovisningar av olika verksamhetsområdets resultat (t.ex. inom miljöområdet).

De målformuleringar som regeringen redovisar i budgetpropositionen är allmänt hållna. Det gör det svårt för utskottets ledamöter att i praktiken få en bild av huruvida dessa mål är uppfyllda. En ökad konkretisering av framför allt de övergripande målen skulle kunna få till följd att ledamöternas intresse för resultatredovisningen i budgetpropositionen skulle tillta.

Utskottets ställningstagande till regeringens budgetförslag hösten 1996 baseras i ringa omfattning – om någon – på verksamhetens resultat. Det är framför allt omkring Jordbruksverket som utskottet fört konkreta diskussioner. Det har dock i huvudsak avsett verkets arbete med att implementera EU:s regelverk.

Utskottet får den informationen från regeringen och dess myndigheter som man behöver för att på ett övergripande plan kunna bedöma huruvida olika verksamhetsområden utvecklas på ett godtagbart sätt. Däremot är t.ex. den resultatredovisning som presenterades i budgetpropositionen hösten 1996 otillräcklig för att göra det möjligt att mer i detalj bedöma graden av måluppfyllelse.

Utskottet är främst intresserat av effekterna av myndigheternas verksamhet, snarare än en produktionsorienterad redovisning av hur myndigheterna bedriver sin verksamhet. En utförligare resultatredovisning i samband med budgetpropositionen bör inriktas på övergripande bedömningar av verksamhetsområden och i mindre omfattning på detaljerade redovisningar på myndighetsnivå.

Kansliet går igenom samtliga myndigheters regleringsbrev. Regleringsbrevet är tekniska och detaljerade. Kansliets genomgång syftar primärt till att stämna av angivna anslagsbelopp, men också till att kontrollera att myndigheternas villkor i stort förefaller rimliga. Med hänsyn till innehållets tekniska och detaljerade karaktär konstaterar utskottet att regeringen har stor frihet i sin styrning av myndigheterna.

Precis som med myndigheternas regleringsbrev gör utskottets kansli en översiktlig genomgång av myndigheternas årsredovisningar. Årsredovisningarna används främst i samband med beredningen av motioner.

Förutom en genomgång av myndigheternas årsredovisningar försöker utskottets kansli att ha regelbundna kontakter med myndigheterna. I samband med utskottets beredning av budgetpropositionen 1996 och därmed sammanhängande motioner genomförde utskottet utfrågningar av myndighetsföreträdare. Dessa utfrågningar kretsade i huvudsak kring aktuella jordbrukspolitiska frågor och endast i ringa omfattning kring budgetfrågor. Vid utfrågningarna diskuterades inte myndigheternas resultat budgetåret 1994/95.

På motsvarande sätt brukar utskottet genomföra utfrågningar med företrädare för Jordbruksdepartementet.

Huvuddelen av utskottets dialog med Jordbruksdepartementet, men även med Miljödepartementet, avser det svenska deltagandet i EU-arbetet. Dialogen med Jordbruksdepartementet handlar i huvudsak om hur beredningen av

det svenska EU-arbetet skall ske, men också om hur implementeringen av EU:s regelverk skall gå till. Någon egentlig dialog kring resultatet för verksamheter inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde förekommer inte.

Utskottet får Riksrevisionsverkets rapporter och remissvar för kännedom. Vid ett tillfälle (våren 1996) diskuterade utskottet tillsammans med företrädare för Riksrevisionsverket två av verkets rapporter. Utskottet bedömer att det nuvarande utbytet med Riksrevisionsverket är tillräckligt med hänsyn till det begränsade utrymme som frågor om t.ex. resultatstyrning ges inom ramen för utskottets arbete.

Jordbruksutskottet har under senare budgetår inte tagit initiativ till uppföljningar eller utvärderingar inom sitt ansvarsområde. En för hög arbetsbelastning i kombination med ansvar för många olika verksamhetsområden utan sinsemellan tydliga samband har inneburit att arbetet med uppföljningar och utvärderingar fått stå tillbaka.

En mycket stor andel av de motioner som väcktes i samband med budgetpropositionen hösten 1996 avsåg detaljer på myndighetsnivå. Inom ramen för vissa partimotioner har dock frågor om resultatstyrning belysts något.

Mot bakgrund av den korta tid som står till förfogande för utskottet aktualiseras frågan hur ändamålsenlig beredningen av budgetpropositionen hösten 1996 var. Det förefaller angeläget att på ett tydligare sätt än tidigare välja de frågor som beredningen bör lägga tonvikt på. Genom att dessutom "rationalisera" arbetet med motioner (t.ex. genom att ta bort ett allmänt beredningstväng) kan det ges utrymme för utskottets ledamöter och kansliet att befatta sig med frågor av mer grundläggande och strategisk natur, t.ex. regeringens resultatredovisning för riksdagen. En viktig förutsättning för att utskottets dialog kring förvaltningens resultat skall kunna utvecklas är att redovisningen i budgetpropositionen konkretiseras och görs mer sammanhållen.

Frågan om resultatstyrning förefaller vara politiskt okontroversiell. Det innebär att det i teorin finns ett visst utrymme för utskottets tjänstemän att försöka fånga ledamöternas intresse kring frågor om uppföljning och utvärdering. I praktiken har dock den rådande höga arbetsbelastningen fått till konsekvens att tjänstemännen inte hunnit ta sådana initiativ.

Utskottet har till talmanskonferensen redogjort för arbetet med uppföljning och utvärdering under år 1997 (den 25 februari 1997). I och med denna redovisning avvaktar utskottet med sin fortsatta diskussion om uppföljningar och utvärderingar i avvaktan på budgetpropositionen hösten 1997.

Resultatanalys budgetåret 1994/95

Verksamhetsgren normgivning

Resultatområde	Kostnad 1991/92–1994/95	Intäkter 1991/92–1994/95	Intäkter utöver anslag 1991/92– 1994/95	Prestationer 1991/92–1994/95
Föreskrifter och allmänna råd	JA	Nej	Ja	Nej
– varav EG-anpassning	93/94–94/95	Nej	Ja	Nej
Handläggning av ärenden	Ja	Nej	Ja	Avslutade ärenden och remissvar
– varav ej myndighets	93/94–94/95	Nej	Nej	Nej
Internationellt samar- bete	Ja	Nej	1992/93	Antal möten, antal deltagare, och antal dagar
– Codex	91/92–92/93	Nej	1992/93	Ja
– ÄK-livs	91/92–92/93	Nej	1992/93	Ja
– EFTA, GATT, CEN, EG	91/92–92/93	Nej	1992/93	Ja
– Övrigt internationellt arbete	91/92–92/93	Nej	1992/93	Ja
Totalt	Ja	1994/95	Ja	Nej
<i>Andel gemensam administration av total kostnad (procent)</i>	Ja			

Verksamhetsgren tillsyn och kontroll

1997/98:RR7

Underbilaga 1

Tabeller

Resultatområde	Kostnader 1991/92–1994/95	Intäkter 1991/92–1994/95	Intäkter utöver anslag 1991/92– 1994/95	Prestationer 1991/92–1994/95
<i>Tillsynsavgifter/anslag</i>	Nej	Nej	Ja	Livsm.anlägg.: köttproducerande anlägg. resp. övriga anlägg.
<i>Direkt tillsyn</i>	Ja	Nej	Ja	Inspektioner, prov, analyser
<i>Indirekt tillsyn</i>	Ja	Nej	Ja	Möten, inspekt- ioner, samtal, besök
<i>Laboratorietillsyn</i>	Ja	Nej	Ja	Antal godkända laboratorier, inspektioner, och avslutade ären- den
<i>Importkontroll</i>	Ja	Nej	Ja	Antal införseltill- stånd, telefon- samtal/vecka, registrerade importörer
<i>Kontroll av bekämp- ningsmedel i vegeta- bilier</i>	Ja	Nej	Ja	Antal prover, analyser, stam- standarder, blandstandarder, konfirmeringar, överskridanden, ärenden
<i>Kontroll av läkemedels- rester i animaliska livsmedel</i>	Ja	Nej	Ja	Bestämningar, prov
<i>Pesticider i dricksvat- ten</i>	1994/95	Nej	Nej	Nej
<i>Totalt</i>	Ja	1994/95	Ja	Nej
<i>Andel gemensam administration av total kostnad (procent)</i>	Ja			

Besiktningveterinärorganisationen

1997/98:RR7
 Underbilaga 1
 Tabeller

Resultatområde	Kostnader 1991/92–1994/95	Intäkter 1991/92–1994/95	Prestationer 1991/92–1994/95
<i>Köttbesiktning</i>	Ja	Ja	Antal kroppar (storboskap, kalv, häst, får, svin och övrigt), samt kr/kropp i fasta priser, viktat
<i>Exportkontrollanlägg- ningar</i>	92/93–94/95	92/93–94/95	Nej
<i>Ren</i>	Ja	Ja	Antal kroppar, samt kr/kropp i fasta priser
<i>Fjäderfä</i>	Ja	Ja	Antal kroppar, samt kr/kropp i fasta priser
<i>Småskalig verksamhet</i>	1992/93	1992/93	Nej
<i>Deltidsövervakade kontrollslakterier</i>	93/94–94/95	93/94–94/95	Nej
<i>Fristående sanitets- slaktavdelningar</i>	93/94–94/95	93/94–94/95	Nej
<i>Uppdragsverksamhet</i>	93/94–94/95	93/94–94/95	Nej
<i>Totalt</i>	92/93–94/95	92/93–94/95	Nej
<i>Avgår restsubstans- kontrollen</i>	92/93–94/95	92/93–94/95	
<i>Totalt BVO</i>	Ja	Ja	Nej
<i>Andel gemensam administration av total kostnad (procent)</i>	91/92–92/93		

Verksamhetsgren information och påverkan

1997/98:RR7

Underbilaga 1

Tabeller

Resultatområde	Kostnader 1991/92–1994/95	Intäkter 1991/92–1994/95	Intäkter utöver anslag 1991/92– 1994/95	Prestationer 1991/92–1994/95
<i>Förlagsverksamhet</i>	Ja	Nej	Ja	Antal böcker, foldrar, broschy- rer, tidskrifter; upplaga samt antal rapporter
<i>Upplysningstjänst, presstjänst</i>	Ja	Nej	91/92–93/94	Antal pressfax, massmediaträ- ningsdagar, presskonferenser omvandlat till samtal/vecka
<i>Utbildning</i>	Ja	Nej	Ja	Antal kurser, kursdagar och kursdeltagare
<i>Kost & Hälsa</i>	Ja	Nej	1994/95	Antal utvärde- ringar, nyhets- brev, utställning- ar, konferenser etc.
<i>Remisser</i>	1994/95	Nej	Nej	
<i>Övrig information</i>	1994/95	Nej	1994/95	
<i>Uppdragsutbildning</i>	92/93–94/95	Nej	Ja	
<i>Totalt</i>	Ja	1994/95	Ja	Nej
<i>Andel gemensam administration av total kostnad (procent)</i>	Ja			

Verksamhetsgren kunskapsuppbyggnad

1997/98:RR7
 Underbilaga 1
 Tabeller

Resultatområde	Kostnader 1991/92–1994/95	Intäkter 1991/92–1994/95	Intäkter utöver anslag 1991/92– 1994/95	Prestationer 1991/92–1994/95
Metodutveckling	1991/92	Nej	1991/92	Nej
– kemisk metodutveckling	92/93–94/95	Nej	93/94–94/95	Ja, i löptext (*)
– mikrobiologisk metodutveckling	92/93–94/95	Nej	Nej	Ja, i löptext (*)
– bekämpningsmedel i vegetabilier	92/93–94/95	Nej	Nej	Ja, i löptext (*)
– läkemedelsrester och klororganiska föreningar i kött och köttprodukter	92/93–94/95	Nej	Nej	Nej (?)
Undersökningar	Ja	Nej	91/92–92/93	Ja, i löptext (*)
Livsmedelsdatabas	92/93–94/95	Nej	92/93–94/95	Ja, i löptext (*)
Kostundersökningar m.m.	93/94–94/95	Nej	1991/92	Ja, i löptext (*)
Toxikologiska undersökningar & hälsoriskbedömningar	Ja	Nej	1992/93	Ja, i löptext (*)
Interna vetenskapliga rådet	Ja	Nej	Nej	Ja, i löptext (*)
Övrigt	92/93–94/95	Nej	1993/94	?
Totalt	Ja	1994/95	Ja	Nej
Andel gemensam administration av total kostnad (procent)	Ja			

(*) I den mån prestationer kvantifieras avser de i huvudsak budgetåret 1994/95.

Uppdragsverksamheten

1997/98:RR7

Underbilaga 1

Tabeller

Resultatområde	Kostnader 1991/92–1994/95	Intäkter 1991/92–1994/95	Intäkter utöver anslag 1991/92– 1994/95	Prestationer 1991/92–1994/95
Uppdrag	1991/92	–	1991/92	Nej
– interkalibreringar (*)	92/93–94/95	–	92/93–94/95	Ja, antal tillfällen per deltagare för olika slags analyser, antal prover, ärenden och inspektioner (dock inte för samtliga bå)
– analyser (*)	92/93–94/95	–	92/93–94/95	Ja, referensprover och analyser (endast bå 1992/93 och 1993/94)
– kostundersökningar (*)	92/93–94/95	–	92/93–94/95	Ja, antal kostundersökningar per deltagare (dock inte bå 1991/92)
– övrigt	93/94–94/95	–	93/94–94/95	Nej
Totalt	Ja	–	Ja	Nej
Andel gemensam administration av total kostnad (procent)	92/93–94/95			

(*) Delar av verksamheten är inte avgiftsfinansierad, ingår t.ex. som tillsynsverksamhet.

Kulturdepartementets olika verksamheter bedrivs i olika organisationsformer. Att resultatstyra en statlig myndighet som Statens konstråd är enligt Kulturdepartementet relativt hanterbart. Statens konstråd är en ”lagom liten” myndighet. Däremot är det betydligt svårare att implementera och arbeta med resultatstyrning i verksamheter som t.ex. bedrivs i form av stiftelser eller bolag. Gällande förordning om årsredovisning m.m. förefaller inte vara anpassade till andra organisationsformer än myndighetsformen.

Införandet av resultatstyrning har enligt Kulturdepartementet tvingat myndigheterna (och departementet) att tänka långsiktigt. Det har i sin tur bidragit till en bättre insyn i myndigheternas verksamheter. Processen att formulera mål för verksamheten – övergripande mål och verksamhetsmål – har varit smärtsam, men nyttig. I och med att den nya styrformen infördes vändes perspektivet från att i princip enbart fokusera på myndigheternas resursförbrukning till att mer fokusera på vad som kom ut av verksamheterna.

Den nya styrformen har enligt Kulturdepartementet i viss mån även bidragit till att ompröva inriktningen på myndigheternas verksamheter. Däremot har departementet hittills inte använt sig av den nya styrformen och dess verktyg för att fördela om resurser mellan verksamheter.

Ett allvarligt problem för departementets arbete med resultatstyrning har varit de omorganisationer som ägt rum i departementet under senare år. Dessa har inneburit personalbyten på alla nivåer. Den bristande personella kontinuiteten har försvårat uppföljningsarbetet.

Regleringsbrevet och årsredovisningen

Statens konstråd

Statens konstråd uttrycker stor osäkerhet huruvida de övergripande målen för Konstrådets verksamhet är, och har varit, väldefinierade samt möjliga att följa upp och utvärdera. Detsamma gäller om målen för de tre verksamhetsgrenarna (verksamhetsmålen). Kopplingen mellan verksamhetens övergripande mål och verksamhetsmålen är oklar.

Konstrådet anser att en åtskillnad mellan de två verksamhetsgrenarna *Förvärv av konst till ny- och ombyggnadsprojekt* och *Förvärv av konst till redan befintliga lokaler* inte är intressant mot bakgrund av den bolagisering som genomförts inom den statliga lokalförsörjningen. Dessutom kommer Konstrådets arbete med information – den tredje verksamhetsgrenen – att successivt integreras alltmer i de två övriga verksamhetsgrenarna. Det kommer att försvåra möjligheterna att redovisa den bedrivna verksamheten inom den tredje verksamhetsgrenen *Information*.

Konstrådet uppfattar årsredovisningen som ett trubbigt instrument för att redovisa sin verksamhet. För att det skall vara möjligt att ge en rättvisande bild av Konstrådets verksamhet måste även verksamhetens kvalitativa aspekter beaktas. Enligt Konstrådet är det svårt att mäta verksamhetens kvalitet. Prestationerna levereras under ett visst år, men effekterna fördelar sig –

ofta ojämnt – över ett stort antal år. Relationen prestation–effekt blir därför inte enkelt avläsbar inom ramen för årsredovisningens periodicitet.

Konstrådet menar att endast en initierad läsare av årsredovisningen, med nuvarande form och innehåll, kan utläsa de kvalitativa aspekterna av verksamheten. Det kan t.ex. avse valet av konstnärer ("spännande konstnärskap"). Konstrådet anser också att verksamheten ur ett kvalitativt perspektiv är självreglerande i så måtto att konstnärsvärlden i övrigt ständigt håller en "tumme i ögat" på de konstnärer som är knutna till rådet.

För att åstadkomma ökad förståelse för Konstrådets verksamhet hos departementet har bl.a. gemensamma resor företagits avseende olika konstprojekt. Därmed har innehållet i årsredovisningen – den formella dialogen – kompletterats med en mer informellt inriktad dialog om Konstrådets verksamhet.

Konstrådet menar att den årsredovisning som myndigheten lämnar endast utgör *en* källa för information till departementet avseende verksamheten. Departementen får genom bl.a. uppvaktningar och remissvar från andra parter en kompletterande bild av hur omvärlden uppfattar Konstrådets verksamhet.

Konstrådet anser att det är oklart om årsredovisningen kan ligga till grund för departementets kontroll av och beslut om verksamheten. Årsredovisningens fokusering på Konstrådets hantering av fast konst utgör dock enligt Konstrådet ett underlag för departementets ställningstagande. Däremot behandlas den lösa konsten rudimentärt i årsredovisningen. Eftersom den lösa konsten i huvudsak avser offentligt utställd konst är det den som visar bredden i Konstrådets verksamhet.

Konstrådet är osäkert på om årsredovisningen kan ligga till grund för den interna styrningen av verksamheten. Framtagandet av årsredovisningen har dock inneburit att Konstrådet erhållit en tydligare bild av sin egen verksamhet och därmed bidragit till en bättre ekonomisk styrning av verksamheten.

När det gäller den konst som placeras ut i samhället har Konstrådet ett ideellt ansvar, men inte något förvaltningsansvar. Det är den myndighet (mot-svarande) som tar emot konsten som har ansvar för att konsten kommer till användning på avsett sätt och som har ett "driftsansvar". Detta regleras av förordning 1990:195.

Inför årsredovisningen som avser budgetåret 1995/96, och som lämnades till regeringen i mars 1997, ger myndighetens företrädare uttryck för att framtagandet av en årsredovisning känns mer meningsfullt genom att dialogen med departementet baseras på ett konkret underlag. Konstrådet anser att man nu har ett eget datamaterial som möjliggör jämförelser över flera budgetår. Konstrådet anser att kraven enligt förordningen om årsredovisningar i sig inte påverkar innehållet i myndighetens verksamhet.

Kulturdepartementet

Innehållet i regleringsbrevet för Konstrådet budgetåret 1994/95 var resultatet av en kontinuerlig dialog och ett gott samarbete mellan myndighet och departement. Samarbetet var i huvudsak av informell karaktär.

Departementet anser att arbetet med regleringsbrevet och årsredovisningen för Statens konstråd avseende budgetåret 1994/95 var att anse som en för-

söksverksamhet. Departementet uttrycker att man inte är nöjd med hur man utformade regleringsbrevet. De övergripande målen och verksamhetsmålen var ottydligt formulerade. Verksamhetsmålen var inte möjliga att följa upp och mäta. Det förelåg även en ottydlig koppling mellan målhierarkier.

Departementet anser att Konstrådets nuvarande indelning i verksamhetsgrenar är ändamålsenlig, även med hänsyn till den förändrade karaktären på verksamheten. Det bredare uppdraget till Konstrådet innebär inte att ny verksamhet tillkommer. Däremot blir kretsen av ”kunder” bredare.

Departementet bedömer att erfarenheterna från Statens konstråd i dessa delar delvis är giltiga för hela Kulturdepartementet avseende budgetåret 1994/95. En förklaring som departementet nämner är att budgetåret var det andra året som myndigheterna i budgetcykel tre lämnade en årsredovisning. Dessutom ansvarar departementet för ett fyrtiotal myndigheter (motsvarande), vilket i sig gör arbetet med mål- och resultatstyrning omfattande. Den bild som ges avseende 1994/95 förändrades endast marginellt budgetåret 1995/96.

I och med departementets arbete med budgetpropositionen och regleringsbrevet för budgetåret 1997 har departementet avsevärt ökat ambitionsnivån avseende arbetet med resultatstyrning. Kulturdepartementet har lagt ned ett stort arbete på myndigheternas regleringsbrev och formulerande av övergripande mål för verksamheterna. Det gäller även formuleringen av verksamhetsmål för myndigheterna. Till grund för arbetet med att formulera verksamhetsmål ligger bl.a. myndigheternas fördjupade anslagsframställningar där myndigheterna har presenterat förslag till verksamhetsmål.

Inom departementet har måldiskussionen förts med bl.a. ambitionen att verksamhetsmålen skall vara mätbara. Departementet konstaterar att det är relativt enklare för Statens konstråd att fastställa mätbara verksamhetsmål än för vissa andra verksamheter som t.ex. museer och teatrar där mått på t.ex. produktivitet och effektivitet är svårare att ta fram.

När det gäller utformningen av regleringsbrevet för budgetåret 1997 var dialogen mellan myndigheterna och departementet mer formaliserad. Det beror bl.a. på att delvis nya övergripande mål för myndigheterna skulle beslutas av riksdagen. En statssekreterarskrivelse med förslag till nya mål för samtliga myndigheter och statsfinansierade stiftelser och bolag skickades ut till de berörda på delning.

Arbetet med att formulera övergripande mål kan vara både svårt och kontroversiellt. Departementet har, i arbetet med att formulera övergripande mål för myndigheterna, haft gemensamma seminarier med företrädare för Riksrevisionsverket. Diskussionen kring de övergripande målen har genomförts på handläggarnivå med myndighetsföreträdare, men också med den politiska ledningen på departementet. Regeringens förslag till övergripande mål för de olika verksamheterna presenterades i budgetpropositionen hösten 1996. Det är första gången det sker.

Den politiska ledningen deltog även i arbetet med att formulera verksamhetsmål för myndigheterna. Diskussionen på myndighetsnivå fördes vid minst två tillfällen. Den politiska ledningens (läs statssekreterare) delaktighet i arbetet med att formulera övergripande mål och verksamhetsmål är viktig för att bl.a. säkerställa att ”rätt” krav ställs på myndigheterna. Statssekrete-

raren har tydligt markerat arbetets vikt och dignitet, men å andra sidan skall enligt departementet all verksamhet prioriteras.

Departementets arbete med budgetpropositionen skedde samtidigt som departementet beredde kulturpropositionen. Därmed var arbetsbelastningen mycket hög våren 1996.

Myndigheterna har varit delaktiga i hela processen med att ta fram övergripande mål och verksamhetsmål. I juni 1996 fick myndigheterna förslag till övergripande mål på delning och hösten 1996 fick myndigheterna på samma sätt möjlighet att lämna synpunkter på departementets förslag till verksamhetsmål. Det skedde också en löpande dialog mellan berörd departementshandläggare och myndighet i utformandet av regleringsbrevet för 1997.

I och med den nya förordningen (1996:882) har förutsättningar skapats för att verksamhetsanpassa resultatstyrningen. Departementet påtalar att en viktig skillnad mot den tidigare gällande förordningen är att verksamhetsmålen inte måste vara kvantifierade. Däremot föreligger enligt gällande handledning från Finansdepartementet ett krav på att resultatmått formuleras som är kopplade till de valda verksamhetsmålen. Enligt Kulturdepartementet innebär den nya förordningen att kravet att redovisa effekterna av myndigheternas verksamhet i årsredovisningar har försvunnit. Effekterna kan istället utvärderas och redovisas i särskild ordning.

Som kommentar till Statens konstråds årsredovisning 1994/95 anför Kulturdepartementet att man "fick det man förtjänade". Otydliga mål och krav leder till en otydlig återrapportering. Kulturdepartementet anser t.ex. att de formulerade verksamhetsmålen i praktiken utgjorde en beskrivning av vilka uppgifter Konstrådet skulle utföra. En förklaring till att mål och krav blev otydliga är att departementet ännu inte haft möjlighet att utveckla kompetens eller vunnit tillräckliga erfarenheter i resultatstyrningsfrågor.

Departementet kan inte svara på huruvida Konstrådet i sin årsredovisning 1994/95 tillgodosåg de krav som var formulerade i regleringsbrevet. Om inte kraven enligt regleringsbrevet tillgodoses brukar man i normalfallet ställa krav på en kompletterande särskild redovisning. I normalfallet brukar dessutom Riksrevisionsverket reagera om myndigheten inte uppfyllt sitt åtagande enligt regleringsbrevet.

En kvalitetsbedömning av Konstrådets verksamhet är enligt Kulturdepartementet svår. Några tänkbara indikationer på kvaliteten i Konstrådets verksamhet är om myndigheten "når ut", sprider sina inköp och anpassar sin utplacering av konst till befintliga behov och önskemål. Däremot anser Kulturdepartementet att det inte är av intresse att i någon mening recensera de enskilda konstverken i dess respektive miljöer.

Departementet konstaterar att myndigheternas årsredovisningar utgör ett av underlagen för ett ställningstagande till myndighetens verksamhet. Myndigheternas årsredovisningar har blivit allt bättre sedan de lämnades första gången 1993/94.

Kulturdepartementet anser att den tidigare gällande förordningen inte var anpassad för att även i termer av resultatstyrning fånga in olika slags finansiella flöden (transfereringar). Inom Kulturdepartementets verksamhetsområde är det främst Statens kulturråd som administrerar bidrag av olika slag. Den stora svårigheten med att även resultatstyra dessa betalningsströmmar är

enligt departementet att fånga resultatet (effekterna) av dessa bidrag.

Kulturdepartementet anser att styrformen resultatstyrning är relevant och tillämpbar för departementets ansvarsområde i och med att en ökad verksamhetsanpassning sker (den nya förordningen). Kulturdepartementet anser att det i princip är lika viktigt att resultatstyra förvaltningsanslag som saksanslag.

Årsredovisningens betydelse som underlag för beslut om t.ex. Konstrådets verksamhet är begränsad. Enligt Kulturdepartementet påverkas kontrollen och styrningen av verksamheten i lika stor omfattning av t.ex. aktuella pressdiskussioner. Men även de kulturpolitiska ambitioner som kommer till uttryck i t.ex. propositioner ligger till grund för kontroll och styrning av en myndighets verksamhet. Årsredovisningen 1994/95 ersattes som utvärderingsinstrument i väsentliga hänseenden av två kulturpolitiska utredningar (Kulturutredningen och Konst i offentlig miljö), vilkas förslag låg till grund för regeringens kulturproposition samt budgetpropositionen hösten 1996.

Det primära krav som departementet hade på Konstrådets årsredovisning 1994/95 var att Konstrådet skulle redovisa hur man hanterat de tre problemområden som tidigare hade identifierats (hantering av anslagsöverskridande, ökad omsättning på befintligt konstlager samt förkortande av långa handläggningstider för konstansökningar). En av de bakomliggande tankarna med myndigheternas årsredovisningar och en kontinuerligt förd dialog i anslutning härtill är enligt Kulturdepartementet att departementet tidigt skall kunna hantera potentiella problem, och därmed kunna reducera eventuella skadeverkningar.

Erfarenheterna från Statens konstråd förefaller vara delvis giltiga för hela Kulturdepartementet budgetåret 1994/95. Den ”knäckfråga” som departementet arbetar med avser vad som utgör myndigheternas prestationer. Om denna fråga får en tillfredsställande lösning anser departementet att ett stort steg tagits mot att ytterligare utveckla myndigheternas arbete med resultatstyrning. Därmed skapas även en god grund för att i ökad omfattning kunna redovisa kvalitet och effekter av myndigheternas verksamheter. Kulturdepartementet arbetar bl.a. med hjälp av Riksrevisionsverket med att utveckla myndigheternas prestationsredovisningar.

Det som enligt departementet kännetecknar departementets ansvarsområde, och därmed kultursektorn, är att berörda myndigheter (motsvarande) inte uppfattar att de ”arbetar med prestationer”. För att arbetet med resultatstyrning skall kunna bli framgångsrikt inom sektorn förutsätts att departementsföreträdare, revisorer etc. uppvisar stor lyhördhet och känslighet för under vilka speciella villkor sektorn verkar. Den ”pedagogiska dimensionen” är central för att även kultursektorn skall kunna anamma resultatstyrning som en ändamålsenlig styrform. Den interna förankringen i myndigheterna av ett resultatstänkande är fundamental för att denna styrform skall kunna fungera som den är avsedd.

Med hänsyn till den vid tidpunkten för Konstrådets årsredovisning 1994/95 nyligen genomförda utredningen om konst i offentlig miljö valde departementet att inte låta något annat organ granska Konstrådets verksamhet. Kulturdepartementet har dock beställt effektutvärderingar från externa källor (Riksrevisionsverket, Statskontoret, universitet/högskola etc.) för att

kom-plettera den bild av myndigheternas verksamhet som gavs i årsredovisningarna 1994/95. Förklaringen är det stora arbetet med den kulturpolitiska propositionen som pågått utifrån Kulturutredningens omfattande arbete som redovisades i augusti 1995. Kulturdepartementet har ambitionen att inför kommande budgetår i större omfattning än tidigare anlita oberoende granskare för att bl.a. utvärdera olika delar inom ansvarsområdet.

Riksrevisionsverkets bedömning av Statens konstråd respektive hela Kulturdepartementets ansvarsområde

Riksrevisionsverkets bedömning av Statens konstråd

Statens konstråd lämnade sin första årsredovisning *budgetåret 1993/94*. Av Riksrevisionsverkets *revisionsrapport* (dnr 30-94-2338) framgick att verket bedömde att Konstrådets resultatredovisning gav en tydlig och övergripande bild av verksamheten och att årsredovisningen därför borde godkännas.

Resultatredovisningen hade en bra indelning av verksamhetsgrenar och en tydlig beskrivning av väsentliga slutprestationer. Mål och uppdrag redovisades och resultat återrapporterades. Riksrevisionsverket ansåg att de totala kostnaderna och intäkterna samt deras fördelning på de tre verksamhetsgrenarna tydligt redovisades. Slutprestationernas volym och kostnad redovisades, dock inte för samtliga prestationer. Verket konstaterade att Konstrådet i vissa fall redovisade utvecklingen från föregående år.

Riksrevisionsverket ansåg att kvaliteten delvis kommenterades i verksamhetsöversikten. Av verksamhetsöversikten framgick att styrelsens ledamöter representerade olika kompetenser inom Konstrådets område samt att ledamöterna utsågs av regeringen och därför var fristående från organisatoriska bindningar. Riksrevisionsverket konstaterade att personalekonomiska uppgifter och kommentarer om slutprestationernas kvalitet och dess effekter saknades.

Riksrevisionsverket pekade dock på ett antal möjligheter för Konstrådet att utveckla sin årsredovisning:

- Konstrådets övergripande mål och verksamhetsmål var så formulerade att de var svåra att följa upp och stämma av i vilken mån de var uppfyllda. Konstrådet borde för varje verksamhetsgren kunna utveckla verksamhetsmål som kunde och borde följas upp och stämmas av efter budgetåret 1994/95.
- Konstrådet redovisade totala kostnader och till viss del även volymer avseende prestationer. För en prestation redovisades genomsnittskostnaden. Totala kostnader, dvs. både direkta och indirekta, skall redovisas i hela resultatredovisningen.
- För att det skall vara möjligt att ta fram och analysera olika prestationers kvalitet borde begreppen kvalitet och kvalitetsförändring klargöras. En viktig distinktion avser produktkvalitet – innehållet i det som produceras av myndigheten – och processkvalitet – processen mellan producent och mottagare av myndighetens tjänster eller produkter. Även en bedömning av prestationernas effekter och dess utveckling borde göras.

I sin *revisionsberättelse* avseende *budgetåret 1994/95* lämnar Riksrevisionsverket inga kommentarer till hur Statens konstråd bedriver sin verksamhet. Verket konstaterar att Konstrådets årsredovisning upprättats i enlighet med de krav som uppställts i regleringsbrevet eller i andra beslut för myndigheten och i förordningen om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134). Riksrevisionsverket bedömer att årsredovisningen i allt väsentligt är rättvisande.

Riksrevisionsverkets bedömning av Kulturdepartementets ansvarsområde

Riksrevisionsverket konstaterade i sin granskning av redovisningens kvalitet budgetåret 1993/94 att brister förelåg i resultatredovisningen, den interna styrningen och uppföljningen. Dessa brister kvarstår i allt väsentligt budgetåret 1994/95 (Riksrevisionsverkets årliga rapport 1995).

Riksrevisionsverket påtalade avseende budgetåret 1993/94 att många myndigheter inte hade tillräcklig kvalitet i den interna styrningen och uppföljningen. Ekonomiska frågor kom i skymundan för sakverksamheten. Tillräcklig insikt saknades om gällande regelverk. De höjda kraven på den ekonomiska redovisningen medförde att behovet av kompetenshöjande åtgärder borde ses över. Verket konstaterar gällande budgetåret 1994/95 att även om vissa förbättringar skett är situationen fortfarande inte tillfredsställande.

I sin kommentar avseende budgetåret 1993/94 påtalade Riksrevisionsverket att flera av myndigheterna inom kulturområdet hade problem att formulera uppföljningsbara verksamhetsmål. Myndigheterna hade också svårt att koppla samman kostnader med verksamhetsmål, verksamhetsgrenar och slutprestationer. Problem fanns även med att redovisa styckkostnader och att ange kvalitets- och effektindikatorer. Riksrevisionsverket konstaterar avseende budgetåret 1994/95 att även om vissa förbättringar skett mycket återstår att göra.

I anslutning till sin årliga granskning av myndigheternas regleringsbrev avseende 1995/96 påtalar Riksrevisionsverket följande karaktäristika för styrningen av myndigheterna under Kulturdepartementet:

- Verksamhetsmålen utgör prestationsmål snarare än effektmål. Fokuseringen på prestationsmål har sin förklaring främst i två förhållanden. Dels sker styrningen i effekttermer i första hand under de övergripande målformuleringarna, dels har det tidigare visats att fokuseringen uppfattas av departementshandläggare som både nödvändig och ändamålsenlig.
- Verksamhetsmålen är ettåriga. Det innebär att långsiktigheten i styrningen är begränsad.
- Verksamhetsmålen är tydligt formulerade.
- Verksamhetsmålen är uppföljningsbara. Målen kan följas upp i myndighetens normala uppföljning av sin verksamhet.

I budgetpropositionen hösten 1996 kommenterar regeringen Statens konst-
råds verksamhet budgetåret 1994/95. Regeringen konstaterar att Konstrådets
årsredovisning visar att åtgärder vidtagits för att avhjälpa de tidigare brister-
na i verksamheten. Den ekonomiska styrningen har påtagligt förbättrats. En
ökad omsättning av konstlagret har åstadkommit bl.a. genom att ett särskilt
kontrollsystem har införts. Kön av konstansökningar har väsentligt förkor-
tats. Regeringens bedömning är att verksamheten utvecklats på ett tillfreds-
ställande sätt.

Mot bakgrund av den positiva utvecklingen som Statens konstråd har re-
dovisat bedömer regeringen att rådet har förutsättningar att bedriva verksam-
heten med ökad effektivitet. Regeringen hävdar att verksamhetens föränd-
rade inriktning – ett nytt övergripande mål – bör kunna genomföras inom
ramen för befintliga förvaltningsresurser.

Regeringen gör i budgetpropositionen hösten 1996 inte någon samlad be-
dömning av resultatet för utgiftsområde 17 och därmed inte heller för huvud-
delen av Kulturdepartementets ansvarsområde.

Riksdagens bedömning

Regeringen föreslår övergripande mål för Statens konstråd. Förslaget innebär
en utvidgning av rådets uppgifter i enlighet med vad som föreslagits i kultur-
propositionen om inriktningen av dess verksamhet. Utvidgningen innebär att
Konstrådet skall medverka till att konst tillförs även andra gemensamma
miljöer än sådana som brukas av staten.

Kulturutskottet föreslår att riksdagen godkänner att de övergripande målen
för Statens konstråd skall vara i enlighet med vad regeringen förordar i bud-
getpropositionen (bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129–132).

Inte heller utskottet gör någon samlad bedömning av resultatet för utgifts-
område 17 och därmed för huvuddelen av Kulturdepartementets ansvarsom-
råde.

Regeringen anför i kulturpropositionen (prop. 1996/97:3) att mål- och re-
sultatdialogen mellan regeringen och dess myndigheter och de statligt finan-
sierade kulturverksamheterna bör utvecklas vidare. Krav på att kunna redo-
visa resultaten av den statligt finansierade verksamheten är lika för alla,
myndigheter, stiftelser, bolag, föreningar m.fl. Oavsett verksamhetsform
måste statsmakterna kunna se vad som uppnåtts genom de statliga insatserna.

Utskottet understryker det som regeringen anför i fråga om att resultatstyr-
ning inom kulturområdet inte handlar om att riksdag och regering skall styra
innehållet i den konstnärliga utövningen. Det handlar i stället om att staten
skall se till att statliga medel används för de ändamål och på det sätt som
riksdag och regering angett t.ex. i mål för verksamheten. Utskottet vill samti-
digt starkt betona att de mål som ställs upp på olika nivåer, av riksdag, rege-
ring, myndigheter m.fl., inte bör vara abstrakta och svåra att följa upp. När
mål ställs upp bör man således tänka på att de skall vara möjliga att mäta i
någon form. Om ett mål t.ex. formuleras på det sättet att något skall öka,
måste det också uttryckas i förhållande till vad och hur snabbt. Det bör också

Resultatdialogen mellan Kulturdepartementet och Statens konstråd

Statens konstråd

Statens konstråd anser att resultatdialogen med Kulturdepartementet är bra. Konstrådet känner sig i normalfallet delaktigt i formulerandet av regleringsbrevet. Rådet har löpande telefonkontakter med departementet. Kontakterna är av informell karaktär.

Den formella resultatdialogen med departementet sker vanligtvis en gång per år i anslutning till framtagandet av myndighetens årsredovisning. Vid denna sittning deltar berörd handläggare och berört departementsråd på departementet. Varken den formella eller den informella dialogen dokumenteras.

Departementet har genomgående givit Konstrådet litet stöd i arbetet med att finna kriterier på verksamhetens kvalitet. Konstrådet menar att detta är ett gemensamt problem för departementet, Riksrevisionsverket och samtliga kulturmyndigheter.

Departementets styrning av Konstrådets arbete med årsredovisningen har varit begränsad. Departementet har mer intagit attityden ”låt oss arbeta tillsammans”. Kvalitetsfrågan har i dessa sammanhang diskuterats, om än övergripande. Departementet har givit Statens konstråd begränsad respons på årsredovisningen för år 1994/95. Konstrådet känner inte till om något annat underlag låg till grund för departementets bedömning av deras verksamhet.

Det föreligger underhandskontakter mellan departementet och myndighetens kanslichef i frågor som ligger utanför ”vardagen”. I övrigt är dialogen begränsad.

Konstrådet ser framför sig en tydligare resultatdialog, en mer preciserad dialog, mot bakgrund av den nya förordningen om myndigheters årsredovisning. Förhoppningsvis kommer detta att innebära att målen för verksamheten konkretiseras och preciseras.

Konstrådet upplever ett starkt politiskt stöd för sin verksamhet. Konstrådet får positiv respons från politiker med anledning av den verksamhet man bedriver. Bl.a. har riksdagens kulturutskott besökt Konstrådet.

Kulturdepartementet

Vid granskningen av årsredovisningen 1994/95 använde sig departementet av en checklista. Checklistan utgjorde en förteckning över den information som departementet ansåg att bl.a. Konstrådet skulle fånga upp i sin årsredovisning. Med utgångspunkt från denna checklista fördes en enhetsvis dialog med respektive myndighet. Detta arbete bedrevs i huvudsak på tjänstemannanivå. Då Konstrådets årsredovisning i princip var färdiggranskad gjordes en slutlig avstämning mellan ansvarigt departementsråd och Konstrådets kanslichef.

Då alla myndigheter (motsvarande) inom Kulturdepartementets ansvarsområde hade lämnat årsredovisningar genomfördes gemensamma erfarenhetsseminarier. Dessa seminarier syftade till att ge myndigheterna återkoppling på sina årsredovisningar. Två seminarier genomfördes, dels för myndigheter, dels för stiftelser och bolag. På seminarierna deltog statssekreteraren, men också företrädare för Riksrevisionsverket.

Därutöver förekom också inom departementet myndighetsvisa genomgångar med berörda handläggare, enhetschefer och myndighetsföreträdare. Dessa genomgångar syftade till att mot bakgrund av bl.a. årsredovisningen 1994/95 diskutera vad som myndigheten hade gjort bra respektive dåligt. Dessa diskussioner finns dokumenterade i form av arbetspromemorior.

Dessutom förekommer samtal mellan statssekreteraren (i vissa fall ministern) och myndighetschefen. Denna dialog kan betraktas som ett utvecklingsamtal. Innehållet i dessa samtal stannar mellan parterna.

En annan källa för reaktioner på Konstrådets verksamhet är brev från allmänheten till kulturministern, t.ex. missnöjda konstnärer som inte fått uppdrag eller ”vän av ordning” som ifrågasätter det rimliga i att skattepengar används till ”så fula konstverk”.

Kontrollen av projektledare vilar på Konstrådets styrelse. Styrelsen har under 1996, på förekommen anledning, fastställt belopp för hur mycket de får köpa in konst för från en och samma konstnär. För att kunna följa styrelsearbetet begär departementet löpande under året in styrelseprotokollen. Denna åtgärd infördes i början av 1990-talet.

Täta löpande kontakter upprätthålls mellan myndigheten och departementet. Konstrådet har ambitionen att hålla departementet löpande informerat om hur verksamheten fortskrider. Departementet stämmer av med Konstrådets chef inför beslut i frågor som berör Konstrådet.

Ett viktigt styrinstrument i samband med resultatstyrning av myndigheternas verksamheter är tillsättningen av chefer. Även utnämningen av styrelseledamöter framhåller Kulturdepartementet som central vid styrning av statliga myndigheter (motsvarande).

Kulturdepartementet anser att frågan om incitament och om system för belöningar och utkrävande av ansvar i anslutning till myndigheternas resultat utgör en fråga som departementet ännu inte prioriterat. Frågan om belöningar och sanktioner i anslutning till resultatstyrning kan t.ex. avse resultatlön, ”kontrakt” mellan regering och myndigheter och publicering av ”rankinglistor” av myndigheterna. För att åstadkomma en väl fungerande resultatstyrning är det enligt departementet andra frågor som är mer angelägna att lösa. Frånvaron av incitament förefaller enligt departementet inte att vara något hinder för att resultatstyrningen i vissa delar skall kunna fungera. I övrigt har inte Kulturdepartementet på ett systematiskt sätt reflekterat över vilken incitamentsstruktur som en väl fungerande resultatstyrning förutsätter. Kulturdepartementet nämner att flera myndighetschefer givit uttryck för att senare års sparprogram på ett effektivt sätt slagit sönder de försök som gjorts att skapa incitament för myndigheterna att bete sig rationellt.

Dialogen kring årsredovisningens innehåll mellan departementet och myndighetschefen är central för att verksamheten skall bedrivas på ett effektivt sätt. En kontinuerlig dialog mellan departementet och myndigheten är en

viktig komponent i försöken att säkerställa att statens medel används på ett godtagbart sätt.

Den informella dialogen – den muntliga dialogen – kan betecknas som en dialog kring den skriftliga dialogen (framför allt regleringsbrev och årsredovisning) mellan myndigheter och departement. Den muntliga dialogen är ett väsentligt styrinstrument för departementet. Den muntliga dialogen är även ett medel för att på ett tydligt sätt ställa krav på myndigheterna. Den muntliga dialogen kan t.ex. handla om att klargöra regeringens krav i regleringsbreven.

Den skriftliga och den muntliga dialogen utgör naturliga komplement till varandra. Enligt departementet förefaller det eftersträvansvärt att i ökad omfattning dokumentera den muntliga dialogen.

Departementet anser att det inom ramen för nuvarande form på resultatdialogen finns goda förutsättningar att bedöma huruvida Statens konstråd använder sina resurser på ett ekonomiskt rationellt sätt.

Myndigheterna lämnade sin årsredovisning för budgetåret 1995/96 den 1 mars 1997. I mitten av mars redovisades det preliminära resultatet av handläggarnas granskning för statssekreteraren. Riksrevisionsverket redovisade senast den 1 april resultatet av granskningen av myndigheternas årsredovisning. I april presenterades en fördjupad granskning för statssekreteraren. Dessa fördjupade analyser utgör sedan underlag för den mål- och resultatdialog som därefter skall ske mellan myndighetschefer och statssekreteraren. Mot bakgrund av mål- och resultatdialogerna kommer departementet därefter att fastställa åtgärdsprogram för olika myndigheter. Resultatet av handläggarnas granskning av myndigheternas årsredovisningar ligger även till grund för regeringens redovisning för riksdagen i budgetpropositionen, myndigheternas regleringsbrev och i förlängningen medelstilledningen.

Statens konstråds och Kulturdepartementets resultatdialog med Riksrevisionsverket

Statens konstråd

Konstrådet hade inledningsvis – avseende budgetåret 1993/94 – en utmärkt dialog med Riksrevisionsverket kring innehållet i regleringsbrev och årsredovisning. Dialogen hade även ett stort pedagogiskt inslag. Det fördes en kontinuerlig dialog mellan de båda organisationerna kring arbetet med resultatstyrning. Konstrådet hade bl.a. ett gemensamt seminarium med Statens biografbyrå på temat resultatstyrning med inbjudna företrädare för Riksrevisionsverket. Därefter byttes revisor. För närvarande förefaller dialogen vara något mera ansträngd, bl.a. mot bakgrund av flera byten av revisorer.

Tidigare var det framför allt Riksrevisionsverket som gav Konstrådet respons på myndighetens arbete med att utveckla och förbättra innehållet i årsredovisningen. För närvarande är departementet den dominerande samtalssparten.

Riksrevisionsverket uppträder enligt Kulturdepartementet i många olika skepnader. Verket har både en granskande och en rådgivande/stödande roll i arbetet med resultatstyrning. Departementet upplever att verket haft en drivande roll i arbetet med att implementera resultatstyrningen i statsförvaltningen, medan Finansdepartementet lagt kraft och energi på arbetet med att utveckla budgetprocessen.

Efter att Riksrevisionsverket avgivit sin reaktion på myndighetens årsredovisning och i den mån oklarheter etc. föreligger förekommer en viss dialog mellan verket och departementet. Departementet efterfrågar konkreta förslag från verket, inte bara påpekanden om att resultatanalysen bör bli bättre. Departementet uppfattar att även Riksrevisionsverket finner det svårt att konkretisera hur t.ex. Statens konstråd skall mäta verksamhetens kvalitet. Resultatdialogen mellan Riksrevisionsverket och departementet är i huvudsak av informell karaktär.

Riksrevisionsverket gjorde en föredragning för departementet avseende utfallet för hela departementets ansvarsområde. Därefter gjordes en enhetsvis genomgång av de myndigheter där Riksrevisionsverket inom ramen för sin granskning av årsredovisningen 1994/95 gjort vissa iakttagelser. Budgetåret 1994/95 hade Riksrevisionsverket inget att anmärka på Statens konstråd.

Riksrevisionsverkets granskningar av årsredovisningarna var i ett initialskede styrande för departementets uppfattning om och värdering av myndigheternas verksamhet. Departementet upplever dock att man alltmer har erfarenhet och kunnande som möjliggör en egen bedömning av myndigheternas verksamheter.

Enligt Kulturdepartementet är Riksrevisionsverkets huvuduppgift att granska huruvida redovisningarna är rättvisande, dvs. att med hänsyn till myndighetens förutsättningar väsentlig information inte är utelämnad i förhållande till regeringens krav, att den medger jämförelse över tiden samt att den på ett godtagbart sätt överensstämmer med den dokumentation som myndigheten har som underlag. Departementet skall å andra sidan bedöma den verksamhet som myndigheterna bedriver.

Kulturdepartementet upplever att Riksrevisionsverkets revisorer främst är generalister och inte specialister. Med det avser departementet att verket har en hög kompetens i resultatstyrningsfrågor på en allmän nivå, men inte på en praktisk nivå.

Inför myndigheternas årsredovisning för 1995/96 har departementet haft ett organiserat erfarenhetsutbyte med Riksrevisionsverkets metodutvecklingsenhet. Departementet har även skickat regleringsbrev för 1997 på delning till verket.

Resultatdialog mellan Kulturdepartementet och Finansdepartementet

Finansdepartementet (budgetavdelningen) fyller enligt Kulturdepartementet en controllerfunktion avseende hur departementen arbetar med resultatstyrning. Därmed förväntas Finansdepartementet även granska myndigheternas

årsredovisningar. Enligt Kulturdepartementet arbetar de båda departementen med samma "fokus" på frågor kring resultatstyrning, dvs. de lägger stor vikt vid myndigheternas regleringsbrev och årsredovisningar. Kulturdepartementet uppfattar att Finansdepartementet prioriterar statsfinansiella frågeställningar, men också fäster avseende vid den faktiska verksamhet som bedrivs.

Ett exemplar av Statens konstråds årsredovisning, liksom för övriga myndigheter (motsvarande), skickas för kännedom till Finansdepartementets budgetavdelning. Det förekommer i normalfallet ingen systematisk dialog mellan de båda departementen med utgångspunkt från någon myndighets årsredovisning. Det är endast om man med ledning av årsredovisningen kan konstatera att det föreligger ett hot om ökade utgifter för staten – utöver ram – som Finansdepartementet reagerar. Vid delning av regleringsbrev har Finansdepartementet som regel synpunkter på målformuleringar, villkor, krav på återrapportering m.m. Dialogen mellan de båda departementen avser i huvudsak budgetfrågor.

Resultatdialog mellan Kulturdepartementet och riksdagen

Resultatredovisningen hösten 1996 lämnades dels i budgetpropositionen per anslag och var relativt "maskinmässig" till sin natur, dels i kulturpropositionen per verksamhetsområde och för vissa enskilda anslag. En förklaring som departementet nämner är att arbetet med budgetpropositionen skedde parallellt med beredningen av kulturpropositionen. Resultatredovisningen kan dock enligt Kulturdepartementet utvecklas avsevärt. Detta måste dock ske med restriktionen att budgetpropositionen måste minska i omfattning. I övrigt förefaller dialogen mellan Kulturdepartementet och kulturutskottet vara av begränsad omfattning. Om kontakter föreligger sker det främst mellan departementets politiska ledning och utskottet. Kulturdepartementet har ännu inte fått någon reaktion från kulturutskottet på den redovisning som regeringen lämnade i budgetpropositionen.

I budgetpropositionen hösten 1996 görs ingen samlad redovisning av verksamhetsåret 1994/95 med avseende på resultatet för utgiftsområdet eller departementets ansvarsområde. Kulturdepartementet ställer sig dock tveksamt till vad en sådan redovisning skulle kunna ha för informationsvärde. Å andra sidan menar departementet att det skulle kunna vara av intresse att i kommande budgetpropositioner redovisa hur utgiftsområdet/ansvarsområdet utvecklats i relation till målen för en nationell kulturpolitik.

Ytterligare kommentarer angående Kulturdepartementets arbete med resultatstyrning

Tjänstemännen på Kulturdepartementet anser att dialogen med den politiska ledningen är bra. Den politiska ledningen tar aktiv del i departementets arbete med att utveckla resultatstyrningen. Det är framför allt bristen på tid för tjänstemän och den politiska ledningen som utgör en restriktion för hur snabbt resultatstyrningen kan utvecklas inom departementets ansvarsområde.

Från och med den 1 januari 1995 finns på departementet en enhet som ar-

betar med frågor kring ekonomi, samordning och utveckling (ESU-enhet). Tillkomsten av ESU skall bl.a. ses som ett svar på den kritik som riktades mot Regeringskansliet i ELMA-rapporten. ESU-enheten var från början en sakenhet, men är fr.o.m. den 1 januari 1997 en stabsenhet. Genom ESU:s tillkomst har förutsättningar skapats för att på ett samlat sätt arbeta med bl.a. resultatstyrning.

I och med tillkomsten av ESU-enheten, och att den nu har börjat att finna sin tänkta roll, har departementet en god grund för att på ett systematiskt sätt kunna arbeta med resultatstyrningen av sitt ansvarsområde. Departementet pekar också på utfallet av det utvecklingsarbete som pågår i Finansdepartementets regi.

För att Regeringskansliets arbetet med resultatstyrning skall framstå som trovärdigt måste enligt Kulturdepartementet Regeringskansliet självt utveckla sitt arbete med att redovisa resultatet av sin egen verksamhet. Bildandet av ESU-enheten – ett slags departementssekretariat – är ett steg i denna riktning. Departementet anser att det är viktigt att resultatstyrningsfunktionen stärks, även organisatoriskt.

Kulturutskottet och resultatstyrningen²

Av riksdagen fastställda kulturpolitiska mål har gällt sedan år 1974. Målen har avsett hela kultursektorn. År 1992 begärde riksdagen på kulturutskottets initiativ att en parlamentarisk utredning skulle tillkallas med huvuduppgift att utvärdera i vilken utsträckning de kulturpolitiska målen uppfyllts. Utredningen tillsattes påföljande år. Till utredningen överlämnades sedermera bl.a. resultatet av tre andra parlamentariska utredningars arbete – Museiutredningen, Teaterutredningen och Internationella kulturutredningen. Kulturutredningen redovisade år 1995 sitt slutbetänkande och en omfattande utvärderingsrapport. Efter omfattande remisser lade regeringen fram en kulturpolitisk proposition i anslutning till budgetpropositionen hösten 1996. Riksdagen beslöt om nya kulturpolitiska mål. I budgetpropositionen förelades riksdagen för första gången förslag till övergripande mål för olika myndigheter och för olika bidrag. Riksdagen godkände de föreslagna övergripande målen. Därefter har regeringen i regleringsbrev tagit in de övergripande målen och vidare fastställt verksamhetsmål och ställt krav på återrapportering.

Utskottet anser mot denna bakgrund att det är för tidigt att uttala sig om hur arbetet med resultatstyrningen av utskottens ansvarsområde fungerar. De nya kulturpolitiska målen och den nya budgetordningen har endast varit i kraft under en kort period. Det är först i och med kulturutskottets beredning av budgetpropositionen hösten 1997 som det blir möjligt att bedöma hur riksdagens roll i arbetet med resultatstyrning av kulturområdet förefaller fungera.

Det är svårt att hantera en målhierarki som består av tre målnivåer. Resultatet av arbetet med resultatstyrning inom kulturområdet är fortfarande alldeles för abstrakt för att kunna vara användbart i resultatdialogen mellan rege-

² Detta avsnitt är baserat på samtal under våren 1997 med dels utskottets ordförande, dels kanslichefen och föredragande tjänsteman.

ringen och riksdagen. Målformuleringarna, framför allt avseende övergripande mål för myndigheterna, men i vissa fall även de av regeringen fastställda verksamhetsmålen, är inte tillräckligt preciserade för att utskottet med hjälp av regeringens redovisning i kommande budgetproposition skall kunna följa upp och utvärdera myndigheternas och institutionernas resultat.

De övergripande målen är i normalfallet alldeles för vaga för att politikererna på ett meningsfullt sätt skall kunna engagera sig i huruvida resultatet av en myndighets verksamhet svarar mot målen. Om de övergripande målen preciseras, dvs. blir möjliga att mäta och utvärdera, bör ett ökat engagemang från politikernas sida kunna förväntas.

Utskottets arbete med resultatstyrning har i avvaktan på utfallet av kulturutredningen och regeringens kulturproposition varit begränsat. Många av utskottets förutvarande och nuvarande ledamöter har varit involverade i Kulturutredningen och i de tre utredningar som föregick Kulturutredningen. Utskottet prioriterade i anslutning till regeringens kulturproposition och budgetproposition hösten 1996 att diskutera målen för hela den statliga kulturpolitiken. De övergripande målen för de olika myndigheterna och bidragen diskuterades däremot i begränsad omfattning. Verksamhetsmålen fastställs av regeringen först efter riksdagsbeslutet.

Styrande för utskottets arbete i samband med beredningen av budgetpropositionen är inkomna motioner. Av bl.a. resursskäl – begränsad tillgänglig tid – måste utskottet i betydande utsträckning prioritera de frågor där oenighet föreligger.

Utskottets ledamöter var i sina diskussioner framför allt fokuserade på å ena sidan de kulturpolitiska målen och å andra sidan konkreta frågor, som avsåg en viss verksamhet (ett visst anslag). Det innebar att frågor om mål och målpuppfyllelse för ett verksamhetsområde samt övergripande mål och av regeringen fastställda verksamhetsmål för en myndighet endast undantagsvis uppmärksammades.

Teorin kring styrformen resultatstyrning är svårtillgänglig. Konkretion saknas i budgetpropositionen. Det gör det även svårt för potentiella motionärer att komma med preciserade förslag med anledning av regeringens redovisning i budgetpropositionen.

Frånvaron av kommentarer till regeringens resultatredovisning i betänkandet (bet. 1996/97:KrU1) innebär inte med automatik att utskottet är positivt till regeringens redovisning och förslag. Den tillgängliga tiden och de politiskt intressanta frågorna (läs motioner) blev styrande för inriktningen på utskottets arbete. Ledamöternas intresse var vid beredningen av budgetpropositionen snarare framtidsinriktat än tillbakablickande.

Den parallella beredningen av budgetpropositionen och kulturpropositionen hösten 1996, systemet med en given budgetram, mycket kort tid för beredning av regeringens förslag samt ett stort antal inkomna motioner gjorde beredningsprocessen mycket krävande. Det innebar även att utskottets möjligheter att behandla frågor om resultatet för olika verksamhetsområden var ytterst begränsade, i all synnerhet som redovisning för regeringens syn ofta saknades i budgetpropositionen.

Det har inte förekommit någon direkt resultatdialog mellan utskottets kansli och Riksrevisionsverket. Utskottets kansli har dock stor användning

av Riksrevisionsverkets årliga rapport.

Det vore önskvärt att regeringen i budgetpropositionen redovisade en samlad bedömning av måluppfyllelsen per verksamhetsområde, t.ex. verksamhetsområdet Bild och form samt konsthantverk. Det skulle skapa möjligheter för utskottets ledamöter att relatera verksamhetsområdets resultat till dels de kulturpolitiska målen, dels de övergripande målen för de olika verksamheter som ingår i verksamhetsområdet. Ur riksdagens perspektiv är det inte av primärt intresse att få en djup analys av olika anslag. En sådan analys blir – med vissa undantag – i allmänhet intressant först om en motion väckts i frågan.

I samband med att regeringen presenterade budgetpropositionen kallades statssekreteraren och ansvariga handläggare till utskottet för utfrågning. Statsrådet valde att på eget initiativ komma till utskottet för att diskutera vissa frågor i samband med regeringens förslag i bl.a. budgetpropositionen.

Utskottets arbete med egna uppföljningar och utvärderingar är begränsat. Sedan budgetåret 1993/94 har utskottet initierat två utredningar. Den ena avsåg en kartläggning av bevakningen vid centralmuseerna och den andra en uppföljning av Dramatiska teaterns verksamhet och resultatredovisning med hjälp av en tjänsteman från Riksdagens revisorers kansli.

Med nuvarande personalresurser klarar utskottets kansli i princip endast att fullgöra de normala arbetsuppgifterna. Därutöver har utskottets kansli i mycket begränsad omfattning arbetat med t.ex. frågor kring resultatstyrning. En ökad egeninitierad uppföljningsverksamhet förutsätter ökade personella resurser. Detta önskemål har dock inte tillgodosetts.

Riksrevisionsverket gav Riksförsäkringsverket en ören revisionsberättelse för budgetåret 1993/94. Riksrevisionsverkets huvudkritik avsåg de brister som förelåg avseende socialförsäkringsadministrationens resultatredovisning. För att bl.a. identifiera de kunskapsluckor som fanns hos verket och kassorna, men också departementet, genomfördes i januari 1995 en upptaktskonferens i Stockholm med företrädare för Riksförsäkringsverket, kassorna, Riksrevisionsverket och Socialdepartementet. Syftet var att utveckla socialförsäkringsadministrationens resultatredovisning. Dialogen mellan de tre aktörerna har därefter fortsatt med träffar ungefär en gång i månaden.

Regleringsbrevet och årsredovisningen

Riksförsäkringsverket

Organisationens arbete med resultatstyrning kom i gång på bred front i början av 1990-talet. Det var framför allt på kassanivå som en omfattande diskussion inleddes om resultatstyrning som styrform. Försäkringskassorna var drivande i arbetet med resultatstyrning. En förklaring till att verket i ett inledningsskede ”inte var med på tåget” är att kassorna är självständiga offentlighetsorgan (icke-statliga myndigheter) och därmed har stor frihet att själva formulera mål för sin verksamhet. Det innebär också att verkets utrymme att formulera kassaspecifika verksamhetsmål i praktiken är begränsat. Formuleringar av verksamhetsmål inom socialförsäkringsadministrationen kan enligt Riksförsäkringsverket betecknas som en ”bottom-up”-process.

Riksförsäkringsverket anser att det skett stora förändringar i utformningen av regleringsbrevet, vilket framgår vid en jämförelse mellan regleringsbrevet 1994/95 och åren 1995/96 respektive 1997. Innehållet i regleringsbrevet för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 togs fram på initiativ av Riksförsäkringsverket. Diskussioner fördes mellan kassorna och Riksförsäkringsverket, men också mellan verket och Socialdepartementet. Parallellt med diskussionen om innehållet i regleringsbrevet fördes en diskussion mellan verket och kassorna om hur det skulle vara möjligt att bryta ned de övergripande målen för socialförsäkringsadministrationen till en gemensam verksamhetsidé. Verksamhetsidéen för socialförsäkringsadministrationen framgår av årsredovisningen 1994/95.

Verket bedömer att preciseringen av övergripande mål och verksamhetsmål i regleringsbrevet 1994/95 kom så långt det var möjligt vid denna tidpunkt. Verket bedömer att målformuleringarna 1994/95 var avsevärt bättre än de i regleringsbrevet 1993/94. Riksförsäkringsverket anser att kopplingen mellan de övergripande målen och verksamhetsmålen 1994/95 inte var speciellt tydlig.

Den indelning av socialförsäkringsadministrationen i verksamhetsgrenar som gjordes 1994/95 skedde på förslag av Riksförsäkringsverket. Socialdepartementet hade inget att erinra mot denna verksamhetsindelning. Det förelåg ingen diskussion mellan verket och departementet kring denna indel-

ning.

Riksförsäkringsverket anser att de verksamhetsmål som gällde för budgetåret 1994/95 var s.k. negativa mål. Målen var formulerade med utgångspunkt i önskvärda statsfinansiella besparingar. Verket ifrågasätter om denna typ av verksamhetsmål verkligen kan vara långsiktigt ekonomiskt motiverade. Verket inser dock att den politiska debatten kring socialförsäkringsadministrationen var styrande för hur verksamhetsmålen för verksamheten formulerades. Ett exempel på ett politiskt styrt verksamhetsmål som verket nämner är målet att andelen pappor som tar ut föräldrapenning borde öka.

Fr.o.m. budgetåret 1995/96 har socialförsäkringsadministrationens verksamhetsindelning förändrats. Verksamheten är indelad i tre verksamhetsgrenar: handläggning och utbetalning av ersättning, åtgärder mot ohälsa samt samlade insatser för analys och kvalitetssäkring.

Bakgrunden till den förändrade indelningen av socialförsäkringsadministrationen i verksamhetsgrenar är Riksrevisionsverkets kritik avseende årsredovisningen 1994/95. Riksrevisionsverket konstaterade att det var svårt att få en samlad bedömning av i vilken mån prestationer och insatser bidrar till måluppfyllelsen inom ohälsoområdet. Riksförsäkringsverket anser att den förändrade verksamhetsindelningen i verksamhetsgrenar på ett tydligare sätt än tidigare stödjer de övergripande målen.

Enligt verket utgör den första verksamhetsgrenen ca 70 % av de totala kostnaderna för socialförsäkringsadministrationen 1995/96. Den tredje verksamhetsgrenen – som avser arbetet med analys och kvalitetsutveckling – omfattar ungefär 4 % av de totala kostnaderna för socialförsäkringsadministrationen 1995/96. Av dessa kostnader utgör kostnader för Riksförsäkringsverket den större delen.

Verket anser att verksamhetsmålen för de tre verksamhetsgrenarna är ändamålsenliga. Däremot ifrågasätter verket om organisationen är mogen för en ytterligare precisering av verksamhetsmålen i termer av kvantitativa mål. Verket konstaterar att de övergripande målen är formulerade i positiva termer, vilket de även var budgetåret 1994/95.

Socialdepartementet var mer aktivt i diskussionen kring regleringsbrevet 1995/96 än året innan. Det var enligt verket första gången som departementet aktivt tog del i verkets arbete med utformning av och innehåll i regleringsbrevet. Detta kan enligt verket förklaras av den orena revisionsberättelse som Riksrevisionsverket lämnade med anledning av socialförsäkringsadministrationens årsredovisning för budgetåret 1993/94.

Riksförsäkringsverket anser att årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 var ”godkänd”. Med hänsyn till att det mer genomgripande arbetet med resultatstyrning påbörjades i januari 1995 fanns inte mycket tid till förfogande för att göra några radikala ändringar av innehåll – i termer av nya resultatmått och nya mätmetoder – och form på organisationens årsredovisning. Den befintliga strukturen på årsredovisningen året innan blev därmed styrande för budgetåret 1994/95. I sammanhanget bör nämnas att försäkringskassorna sedan ett par år tillbaka hade tagit fram ändamålsenliga årsredovisningar till grund för en samlad resultatredovisning av hela socialförsäkringsadministrationen.

Verket anser att redovisningen av slutprestationer i årsredovisningen

1994/95 var rudimentär. I denna del har redovisningen förbättrats 1995/96. Riksförsäkringsverket anser också att det förelåg en bristande analys av t.ex. kopplingen mellan den redovisade produktivitetens utvecklingen och verksamhetsmålen. De mått som används för att redovisa socialförsäkringsadministrationens produktivitetens utveckling – kostnader per utbetalning respektive kostnader per beslut – 1994/95, men även 1995/96, ger tillsammans en ändamålsenlig beskrivning av hur produktiviteten utvecklats över tiden.

I budgetpropositionen hösten 1996 kommenterar regeringen produktivitetens mätningarnas bristande tillförlitlighet. Detta har fått till följd att Riksförsäkringsverket för en diskussion med kassorna om hur dessa mätningar skall kunna förbättras. Fr.o.m. år 1996 genomförs dessa mätningar fyra gånger per år och i en månads tid per tillfälle. Tidigare genomfördes motsvarande mätningar vid två tillfällen per år.

Enligt Riksförsäkringsverket är det inte av generellt intresse att inom ramen för myndighetens resultatredovisning beskriva kopplingen mellan å ena sidan administrationskostnadernas utveckling och å andra sidan kostnader för transfereringar. En stor del av kassornas verksamhet är regelstyrd. I dessa fall är ambitionen att genomföra utbetalningar av t.ex. pensioner till så låg kostnad som möjligt. En koppling mellan administrationskostnader och transfereringar är av betydligt större intresse att göra när det t.ex. gäller kassornas arbete med rehabilitering.

Av årsredovisningen för budgetåret 1994/95 framgår kvalitetsmål för olika prestationer i termer av handläggningstider för kassorna. Att kvalitetsmålen skiljer sig åt mellan kassorna försvårar jämförelser. Enligt verket föreligger det dock ett massivt motstånd hos kassorna mot att formulera riksgemensamma mål avseende handläggningstider. För den interna förankringen inom organisationen är det viktigt att målen formuleras på den lägsta organisatoriska nivån.

För att komma runt problemet med bristande jämförbarhet mellan kassorna har verket ersatt kvalitetsmålen för kassorna med en mätning av den faktiska handläggningstiden för olika ärendekategorier vid lokalkontoren respektive på kassanivå. Därefter avser Riksförsäkringsverket att publicera en rankinglista avseende år 1997 över samtliga lokalkontor och kassor i landet. Verket har fastställt preciserade riktlinjer för hur dessa mätningar skall genomföras.

Riksförsäkringsverket anser att det i praktiken inte föreligger några problem i styrningen av kassorna. Verket strävar efter gemensamma lösningar på hur verksamheten inom socialförsäkringsadministrationen bör följas upp och styras.

Varje försäkringskassa tar årligen fram en årsredovisning. Denna årsredovisning kan i sin tur brytas ned på lokalkontorsnivå. De kassavisa årsredovisningarna ligger sedan till grund för den samlade årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen. På kassanivå genomförs även mätningar av den kundupplevda kvaliteten, liksom på lokalkontorsnivå.

Riksförsäkringsverket frågar sig i vilka avseenden det är intressant att mäta verksamhetens effekter. I praktiken har olika besparingsmål som beslutats av politikerna realiserats med hjälp av förändrade ersättningsnivåer, men också med hjälp av förändrade regler. Dessutom är det svårt att fastställa huruvida effekter som iaktas beror på försäkringskassornas verksamhet eller på för-

ändringar i kassornas omvärld.

Riksförsäkringsverket genomför sin tillsyn av kassorna genom länsvisa granskningar. Dessutom bidrar riktade utvärderingar – t.ex. via avrapporteringar av regeringsuppdrag – till att belysa effekterna av socialförsäkringsadministrationens verksamhet. Verket anser att verksamhetens effekter inte skall redovisas i årsredovisningen utan i särskild ordning.

Verket anser att departementet i viss mån kunde använda årsredovisningen 1994/95 för att följa upp och utvärdera socialförsäkringsadministrationen med avseende på hur sambandet såg ut mellan resursinsatser och graden av måluppfyllelse. Riksförsäkringsverket menar att de iakttagelser som redovisas i årsredovisningen 1994/95 kan ligga till grund för ett antal frågor som ur analysynpunkt vore värdefullt att få besvarade. Verkets utvärderingsavdelning kan utnyttjas för denna uppgift. Ett exempel på en fråga som verket anser bör besvaras, och som sammanhänger med den av regeringen ifrågasatta redovisningen av produktivitetens utvecklingen, avser huruvida stora försäkringskassor har högre styckkostnader än små.

Det är inte självklart vilken resultatinformation som är intressant att redovisa på riks- respektive på kassanivå. Riksförsäkringsverket anser dock att det på riksnivå kan vara intressant att redovisa graden av måluppfyllelse, då det kan säga något om tendensen inom en speciell ärendekategori.

Riksförsäkringsverket anser att det inte är möjligt att låta resultatredovisningen i årsredovisningen ligga till grund för anslagstilldelningen till socialförsäkringsadministrationen. Däremot ligger uppgifter som också utgör underlag till kassornas årsredovisningar till grund för anslagstilldelningen mellan kassorna. Riksförsäkringsverket fördelar anslagsmedel till kassorna efter antal ärenden respektive antalet inskrivna försäkringstagare.

Verket konstaterar att kassornas årsredovisningar för 1995/96 inte visar på något ökat resursbehov hos kassorna (resurserna har varit oförändrade i fasta priser under senare perioder). Däremot framgick det av budgetunderlagen avseende år 1997 att kassorna behövde ökade resurser.

Styrelsen för Riksförsäkringsverket har i viss omfattning engagerat sig i arbetet med resultatstyrning. Detta arbete har skett i form av ett särskilt styrelseseminarium kring bl.a. detta tema. Styrelsen har hitintills främst lämnat synpunkter på årsredovisningens struktur och omfattning. Styrelsen deltog i begränsad omfattning i samband med framtagandet av socialförsäkringsadministrationens årsredovisning för budgetåret 1994/95. I samband med årsredovisningen för 1995/96 har diskussionerna inom styrelsen handlat om bl.a. styckkostnadernas utveckling, men också handläggningstiderna för olika ärendekategorier.

Riksförsäkringsverket anser att styrelsens deltagande i fastställandet av organisationens årsredovisning är viktigt. Detta är styrelsens tillfälle att kontrollera om administrationen är på rätt väg. Beslutet om socialförsäkringsadministrationens årsredovisning är verksamhetsårets största beslut för styrelsen.

Riksrevisionsverket och Statskontoret, men även Riksdagens revisorer, har på eget initiativ gjort flera granskningar av delar av socialförsäkringsadministrationen. Dessutom har Riksförsäkringsverket genom avrapportering av regeringsuppdrag bidragit med utvärderingar av olika delar av socialförsäk-

Socialdepartementet

Socialdepartementet anser att verksamhetsmålen i regleringsbrevet för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 var ottydligt formulerade. Vissa av verksamhetsmålen var relativt väl specificerade och möjliga att mäta mot, andra var betydligt mer lösligt formulerade.

Socialdepartementet anser att de övergripande målen för verksamheten enligt regleringsbrevet 1994/95 var tillräckligt väl specificerade. Däremot var enligt departementet kopplingen mellan de övergripande målen och verksamhetsmålen otydlig.

Departementet konstaterar att antalet uppdrag till Riksförsäkringsverket var för stort i regleringsbrevet 1994/95. Uppdragen var dessutom av mycket varierande karaktär. Flera av uppdragen kunde med fördel ha legat utanför regleringsbrevet. Riksförsäkringsverkets avrapportering av regeringsuppdragen gav departementet ett värdefullt bidrag i arbetet med att följa upp och utvärdera Riksförsäkringsverkets och de allmänna försäkringskassornas verksamhet 1994/95.

Förslaget till regleringsbrev för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 diskuteras vid flera tillfällen med bl.a. statssekreteraren, främst i fråga om de övergripande målen. Huvuddelen av beredningsarbetet skedde dock mellan ansvariga handläggare och enhetschefen. Det fördes även en kontinuerlig dialog med Riksförsäkringsverket under hela beredningsprocessen.

Socialdepartementet anser att det är svårt att generalisera utifrån erfarenheter från socialförsäkringsadministrationen. Socialstyrelsen är ett exempel på en annan stor myndighet inom departementets ansvarsområde där stora framsteg har gjorts i arbetet med resultatstyrning under senare budgetår. Socialförsäkringsadministrationen hade budgetåret 1994/95 inte kommit särskilt långt i implementeringsarbetet med resultatstyrning. För närvarande tillhör socialförsäkringsadministrationen de verksamheter som ligger främst i detta arbete.

Beredningen av myndigheternas regleringsbrev skiljer sig något åt mellan myndigheter. För stora myndigheter deltar flera personer på departementet i arbetet med att formulera innehållet i regleringsbrevet. Även flera enhetschefer är inblandade i detta arbete, men också företrädare för myndigheten. I arbetet med att formulera regleringsbrev för relativt små myndigheter sker en mer begränsad beredning inom departementet. Merparten av beredningen av myndigheternas regleringsbrev sker mellan departementets handläggare och myndighetsföreträdaren.

Den politiska ledningen är med i diskussionen kring utformningen av regleringsbrev till myndigheterna. Den politiska ledningen deltar aktivt i utformningen av framför allt uppdrag till myndigheterna och om verksamhetens inriktning. Då flera av målen för verksamheten inom t.ex. socialförsäkringsadministrationen och Socialstyrelsen är politiska är det naturligt att den politiska ledningen i hög grad är delaktig i beredningen av mål för verksamheten.

Inför budgetåret 1995/96 valde departementet – bl.a. mot bakgrund av Riksrevisionsverkets kritik rörande svårigheterna att systematiskt kunna följa ohälsotalets utveckling – att förändra verksamhetsindelningen av socialförsäkringsadministrationen. En annan förklaring till den förändrade verksamhetsindelningen var departementets önskemål att kunna särredovisa Riksförsäkringsverkets verksamhet.

Socialdepartementet delar Riksrevisionsverkets uppfattning att resultatredovisningen i årsredovisning 1994/95 kunde ha utvecklats ytterligare. Socialdepartementet konstaterar dock att årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen 1994/95 vad gäller resultatredovisningen var av avsevärt högre kvalitet än året innan.

I samband med att Riksförsäkringsverket tog fram en årsredovisning för budgetåret 1994/95 fördes en löpande dialog mellan verket och departementet kring innehållet. Departementet fick även delar av årsredovisningen under hand för att kunna lämna synpunkter. Vid dessa möten deltog berörda chefer och handläggare på Riksförsäkringsverket respektive vid departementet.

Socialdepartementet saknar i årsredovisningen 1994/95 en samlad bild av hur socialförsäkringsadministrationen uppfyllt de övergripande målen. Resultatredovisningens användbarhet som underlag för departementets uppföljning och styrning av socialförsäkringsadministrationen var därför begränsad.

Socialdepartementet sätter ingen större tilltro till de produktivitetstal som redovisas i resultatredovisningen 1994/95. Departementet konstaterar att variationen mellan olika försäkringskassor är för stor för att resultaten skall vara användbara, vilket även regeringen ger uttryck för i budgetpropositionen hösten 1996. Departementet anser att metodproblem, dataproblem etc. kan utgöra en delförklaring till detta förhållande. En annan förklaring till den stora variationen mellan kassorna kan vara att ambitionsnivån varierade mellan kassorna.

Socialdepartementet väcker även frågan vad ett samlat produktivitetsmål för hela socialförsäkringsadministrationen – som bl.a. Riksrevisionsverket efterlyst – egentligen säger om verksamheten. Departementet anser att en redovisning av en genomsnittlig produktivitet utveckling för hela riket inte ger någon information om hur verksamheten utvecklats. Däremot anser departementet att redovisningen av styckkostnader över tiden (produktivitet utvecklingen) kan fylla en funktion på disaggregerad nivå då en sådan kombineras med en utvecklad analys av olika orsakssamband. Departementet anser att resultatredovisningen bör inriktas på relationen mellan försäkringskassorna.

Socialdepartementet konstaterar att det av socialförsäkringsadministrationens årsredovisning 1994/95 inte går att utläsa sambandet mellan administrationskostnadernas utveckling och storleken på transfereringarna. En tydligare redovisning av detta samband hade enligt departementet varit önskvärd.

Socialdepartementet konstaterar att Riksförsäkringsverket vanligtvis avrapporterar de uppdrag som regeringen preciserat i regleringsbrevet, vilket även var fallet 1994/95. Enligt Socialdepartementet är verket däremot kritiskt till att departementet först genomför en förändring inom socialförsäkringsadministrationen och sedan låter Riksförsäkringsverket via regeringsuppdrag utvärdera dessa förslag. Därefter tar regeringen ställning till om förändringen

skall vara bestående eller om ytterligare förändringar (eventuellt tillbaka till ursprunglig situation) aktualiseras. Departementet delar verkets kritik i denna del och nämner att en trolig förklaring till detta förhållande är de snabba nedskärningarna av de statsfinansiella utgifterna under senare budgetår. Departementet nämner att förändringar av socialförsäkringsadministrationen tidigare föregicks av ett gediget utredningsarbete.

Socialdepartementet konstaterar att en stor del av arbetet inom socialförsäkringsadministrationen styrs av regler etc. I dessa delar innebär nuvarande brister i resultatstyrningen att regelstyrningen tar över som huvudsaklig styrform. Kvaliteten i regelstyrningen fastställs bl.a. genom domstolsprövning. Trots de nuvarande bristerna i arbetet med att resultatstyra socialförsäkringsadministrationen anser departementet att styrformen förefaller vara ändamålsenlig.

Socialförsäkringsadministrationen är ett politiskt intressant område. Det innebär att bl.a. den allmänpolitiska debatten får stort genomslag på de förutskattningar under vilka denna verksamhet kan bedrivas och styras.

Socialförsäkringsadministrationens årsredovisning 1994/95 skulle – med hänsyn till innehålllet – enligt departementet i princip ha kunnat ligga till grund för en omprövning av verksamheten. Då statsfinansiella överväganden är starkt prioriterade av regeringen kan den genomgång som görs av olika förmånstyper i resultatredovisningen ligga till grund för önskvärda omprioriteringar. Större omprövningar av verksamheten kräver dock fördjupade resultatanalyser.

Riksförsäkringsverkets generaldirektör presenterade socialförsäkringsadministrationens årsredovisning 1994/95 för departementet. En motsvarande presentation gjordes dessutom av generaldirektören för samtliga kassor. Vid dessa tillfällen deltog företrädare för Socialdepartementet i syfte att bl.a. fånga upp vilken information som Riksförsäkringsverket lämnade till kassorna, men också för att ta del av kassornas synpunkter.

Socialdepartementet anser att det är svårt att generalisera utifrån erfarenheter från socialförsäkringsadministrationen. Departementet uppfattar, mot bakgrund av bl.a. deltagande i kurser som anordnas av Finansdepartementet, att Socialdepartementet förefaller ha kommit relativt långt i arbetet med att implementera resultatstyrning inom sitt ansvarsområde.

Departementet nämner att man även avseende Socialstyrelsen har genomfört en kraftsamling för att kvaliteten i arbetet med resultatstyrning skall öka. Detta arbete har dock genomförts isolerat från arbetet med de övriga myndigheterna. Departementet konstaterar att enhetsgränserna är skarpa även i arbetet med resultatstyrning. Det sammanhållna arbetet kring dessa frågor inom departementet har varit begränsat. Det vore önskvärt med en departementsövergripande strategi för hur arbetet med resultatstyrning skall utvecklas. Ett sådant arbete pågår dock för närvarande, delvis inom ramen för Finansdepartementets under våren 1997 initierade utvecklingsprojekt.

För mindre myndigheter förefaller det vara relativt enklare att styra verksamheten inom ramen för något slags resultatstyrningsfilosofi. Arbetet med resultatstyrning underlättas också av om verksamheten inte är politiskt känslig.

När det gäller synen på användbarheten av framtagna styckkostnadsmått

och redovisning av produktiviteten över tiden är erfarenheterna från socialförsäkringsadministrationen allmängiltiga.

Departementet anser att myndigheternas årsredovisningar blivit mer användbara i uppföljningen inom skilda verksamhetsområden. Det är bl.a. ett resultat av att handläggarna varit mer involverade i formulerandet av myndigheternas regleringsbrev än tidigare.

Departementet konstaterar att en otydlig beställning från departementet givetvis åtföljs av en otydlig redovisning från myndigheterna. Den nya förordningen om myndigheters årsredovisning (1996:882) innebär att ett större ansvar än tidigare åvilar Regeringskansliet att efterfråga resultat. Det upplever departementet som positivt.

Departementet anser att det principiellt är lika angeläget att resultatstyra förvaltningsanslag som sakanslag (läs transfereringar). Däremot är det angeläget att arbetet med resultatstyrning inriktas på de delar av verksamheten som är påverkbara för myndigheten. I de delar regelverk styr verksamheten är det enligt departementet nödvändigt att utveckla formerna för redovisningen av resultat så att den blir relevant för beslutsfattare på olika nivåer.

Socialdepartementet anser att det framtida arbetet med resultatstyrning inom socialförsäkringsadministrationen framför allt måste fokusera på att förbättra målformuleringarna. Departementet anser att Riksförsäkringsverket måste ta på sig en ledande roll i detta arbete. Departementet måste dock ha en styrande funktion och även utgöra en garant för att Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna ges rimliga förutsättningar för sin verksamhet.

Socialdepartementet har påbörjat ett arbete (i Statsrådsberedningens regi) med att resultatstyra sin egen verksamhet. Huvuddelen av arbetet återstår. Departementet konstaterar dock att det i framtiden blir viktigt att kunna luta sig mot en resultatredovisning i den interna resursfördelningsdiskussionen inom Regeringskansliet.

Riksrevisionsverkets bedömning av socialförsäkringsadministrationen respektive hela Socialdepartementets ansvarsområde

Riksrevisionsverkets bedömning av socialförsäkringsadministrationen

Riksrevisionsverket konstaterade i sin granskning av Riksförsäkringsverkets årsredovisning för *budgetåret 1993/94* att resultatredovisningen saknade väsentlig information enligt förordningen 1993:134 (*revisionsrapport* dnr 30-94-2065). För merparten av de mål som regeringen hade angivit saknades kommentarer och analys av resultaten i förhållande till målen, väsentliga slutprestationer samt kvaliteten i slutprestationerna.

Riksrevisionsverket konstaterade att de krav inte hade uppfyllts som regeringen formulerade i kompletteringspropositionen våren 1994 (prop. 1993/94:150) på att Riksförsäkringsverkets resultatredovisning borde utvecklas i enlighet med Riksrevisionsverkets synpunkter. Riksrevisionsverket bedömde att resultatredovisningen för budgetåret 1993/94 inte var rättvisande.

De sammanfattande rekommendationer som Riksrevisionsverket gav var följande:

- redovisa vilka som är socialförsäkringsadministrationens väsentliga slutprestationer per verksamhetsgren,
- kommentera och analysera väsentliga slutprestationers resultat i relation till respektive mål,
- utveckla kvalitetsredovisningen med bl.a. kvalitetsmått,
- fastställa och redovisa mål för varje verksamhetsgren,
- förbättra den underliggande dokumentationen i betydande grad, och
- se till att försäkringskassornas resultatredovisning i betydligt större utsträckning ligger till grund för den samlade årsredovisningen för socialförsäkringsadministrationen.

I granskningen av Riksförsäkringsverkets årsredovisning *budgetåret 1994/95* (*revisionspromemoria* dnr 30-95-2432) konstaterar Riksrevisionsverket att verkets rekommendationer vad avser resultatredovisningen 1993/94 i stor utsträckning har beaktats vad gäller prestationsredovisning och redovisning av resultat i förhållande till mål.

Riksrevisionsverket bedömer att resultatredovisningen bör utvecklas ytterligare. Riksförsäkringsverket bör i större utsträckning än tidigare sträva efter att även för insatser inom administration, utvärdering, information m.m. redovisa prestationer. Verket bör även i övrigt sträva efter en mer sammanhållen och resultatorienterad redovisning av de centrala myndighetsuppgifterna.

Riksrevisionsverket konstaterar att Riksförsäkringsverket har preciserat regeringens verksamhetsmål och formulerat ett eget avseende verksamhetsgrenen Försäkring vid ålderdom (verksamhetsgren 7). För verksamhetsgrenarna Arbets-skadeersättning (4) och Annan utbetalning (8) finns inga mål formulerade.

För alla av regeringen och Riksförsäkringsverket satta verksamhetsmål redovisas en bedömning av måluppfyllelse för hela socialförsäkringsadministrationen. I särskilda avsnitt inom varje verksamhetsgren redovisas och kommenteras, antingen direkt i anslutning till bedömningen av måluppfyllelse eller separat, kassornas och Riksförsäkringsverkets insatser för de målsatta verksamheterna.

Riksrevisionsverket konstaterar att ohälsoarbetet berör flera verksamhetsgrenar. Enligt verket försvårar den verksamhetsgrensindelade redovisningen en samlad bedömning av i vilken mån socialförsäkringsadministrationens prestationer och insatser bidrar till måluppfyllelsen inom ohälsoområdet.

Kvalitetsredovisningen har enligt Riksrevisionsverket förbättrats i förhållande till förra året. Verket konstaterar att tyngdpunkten ligger på processaspekter, dvs. hur försäkrade m.fl. upplever kassornas kompetens, ledning, bemötande etc. I övrigt beskrivs vilka metoder och vilken omfattning kvalitetsarbetet har haft inom kassorna och Riksförsäkringsverket samt i viss mån vilka åtgärder resultaten av kvalitetsarbetet lett till. Under respektive verksamhetsgren redovisas kassornas mål och måluppfyllelse för genomströmningstider för viktigare ärendetyper samt kassornas kommentarer till måluppfyllelsen. Riksrevisionsverket anser att någon egentlig redovisning av produktkvalitet inte lämnas i anslutning till resultatredovisningen. Riksrevisionsverket anser att Riksförsäkringsverket bör utveckla kvalitetsmått för

socialförsäkringsadministrationen som belyser olika aspekter av kvalitet i prestationerna, exempelvis korrekthet i beslut och betalningar.

Styckkostnader för hela socialförsäkringsadministrationen redovisas per verksamhetsgren för ett stort antal prestationer. Det görs dock ingen samlad bedömning av styckkostnadsutvecklingen. Enligt Riksrevisionsverket är det därför svårt att få en uppfattning om det finns gemensamma nämnare bland de faktorer som påverkar styckkostnadsutvecklingen. Riksrevisionsverket rekommenderar att redovisningen av kostnader per verksamhetsgren bör kompletteras med en samlad redovisning av styckkostnaderna. Även analysen av styckkostnadsutvecklingen bör utvecklas.

Redovisningen av verksamhetsgrenarna bygger i hög grad på försäkringskassornas redovisningar, vilket gör redovisningen mer omfattande än budgetåret innan. Riksrevisionsverket efterlyser dock en sammanfattning av resultaten i förhållande till socialförsäkringsadministrationens egna mål. Därför rekommenderar verket att sammanfattningen innehåller en redovisning av resultaten i förhållande till alla verksamhetsmål.

Riksrevisionsverkets bedömning av Socialdepartementets ansvarsområde

Riksrevisionsverket har bl.a. i anslutning till genomförda granskningar av effektivitet och fusk i bidragssystemen konstaterat att staten inte har förenat bidragsbeslut med krav och villkor som möjliggör kontroll av att utbetalade ersättningar och bidrag skett i enlighet med lagstiftarens intentioner. Verket gör den samlade bedömningen att det finns generella brister – systemfel – som hindrar effektiviteten i socialförsäkringssystemen.

Under de år som myndigheterna inom området lämnat fullständig årsredovisning har resultatredovisningarna enligt Riksrevisionsverket utvecklats. Verket har dock i ett flertal fall påtalat att verksamhetsmålen varken är kvantifierade eller uppföljningsbara. Av myndigheternas kommentarer till årsredovisningarna framgår att många myndigheter är medvetna om detta förhållande. Målformuleringarna i regleringsbrev är i allmänhet formulerade i termer av att myndigheterna skall ”sträva efter” eller ”verka för” något. Några myndigheter har dock kvantifierade eller direkt uppföljningsbara mål i sina regleringsbrev. Enligt Riksrevisionsverkets bedömning har utvecklingen av resultatredovisningarna nu kommit så långt att en fortsatt positiv utveckling i många fall också förutsätter tydligare krav från regeringen.

Riksrevisionsverket har i ett antal granskningar studerat olika delar av socialförsäkringsadministrationen och dess effekter. Verket konstaterar att effektiviteten i enskilda bidragssystem är låg (se t.ex. *FUSK – systembrister och fusk i välfärdssystemen* (1995:32)). En iakttagelse är att det föreligger motstridigheter mellan olika lagar och/eller politiska målformuleringar.

Riksrevisionsverket har även granskat Riksförsäkringsverkets ledning och tillsyn av regeltillämpningen inom socialförsäkringarna [*Rätt beslut? En granskning av Riksförsäkringsverkets ledning av och tillsyn över regeltillämpningen inom socialförsäkringen* (rapport 1995:35)]. I sin granskning av Riksförsäkringsverkets direkta insatser för styrning och uppföljning av kassornas regeltillämpning fann Riksrevisionsverket bl.a. att underlaget för att bedöma kvaliteten i tillämpningen i sjukpenningen, förtidspensionen och arbetsskadeförsäkringen var ofullständigt.

I ett antal granskningar har Riksrevisionsverket också gjort iakttagelser

som visar på en förbättrad resultatriktad uppföljning och utvärdering inom socialförsäkringsområdet (se t.ex. rapport 1995:35). En viss utveckling har skett inom administrationen under det gångna budgetåret, såväl inom Riksförsäkringsverket som lokala kassor. Riksrevisionsverket efterlyser en beredskap för att snabbt kunna göra konsekvensanalyser vid indikationer på förändringar av försäkringspraxis. Riksrevisionsverket bedömer att Riksförsäkringsverkets instruktion inte tillräckligt klargör verkets roll och uppgifter vad gäller resursanvändning och kostnadskontroll inom socialförsäkringen.

Riksrevisionsverkets samlade bedömning är att det finns anledning för regeringen att påskynda arbetet med att förbättra statens möjligheter att kontrollera i vad mån rätt bidrag och/eller ersättning utbetalas till rätt person. Regeringen bör också skärpa kraven på tillsynen över hur reglerna tillämpas och utvecklas. Det är vidare nödvändigt att Riksförsäkringsverkets instruktion och regleringsbrev tydliggör verkets uppgifter i fråga om resursanvändning och kostnadskontroll.

Riksrevisionsverket konstaterar att det fortfarande föreligger stora problem i arbetet med att satsa på förebyggande åtgärder och rehabiliterande insatser i strävan att minska det s.k. ohälsotalet. Dessa problem bottnar enligt verket i att många aktörer är inblandade, främst försäkringskassan, arbetsförmedlingen med Arbetsmarknadsinstitutet, landstingen, kommunerna och arbetsgivaren. Oftast har aktörerna olika målsättningar med rehabiliteringen och dessutom olika mandat. Detta medför i vissa fall en bristande medvetenhet om samhällets totala kostnader och om innebörden av det egna kostnadsansvaret. Riksrevisionsverket anser att nuvarande arbets- och ansvarsfördelning mellan berörda aktörer negativt påverkar kvaliteten såväl inom socialförsäkrings- som rehabiliteringsområdet.

I anslutning till sin årliga granskning av myndigheternas regleringsbrev för budgetåret 1995/96 påtalar Riksrevisionsverket följande karaktäristika för styrningen av myndigheterna under Socialdepartementet:

- Prestationsmål snarare än effektmål. Fokuseringen på prestationsmål har sin förklaring i främst två förhållanden. Dels sker styrningen i effektermer i första hand under de övergripande målformuleringarna, dels har det tidigare visats att fokuseringen uppfattats av departementshandläggare som både nödvändig och ändamålsenlig.
- Ettåriga verksamhetsmål. Det innebär att långsiktigheten i styrningen är begränsad.

Regeringens bedömning

I budgetpropositionen hösten 1996 kommenterar regeringen Riksförsäkringsverkets och de allmänna försäkringskassornas verksamhet budgetåret 1994/95. Mot bakgrund av målen för socialförsäkringsadministrationen och de krav som regeringen angav i regleringsbrevet konstaterar regeringen följande:

* Enligt Riksförsäkringsverket ökade ohälsotalet, exklusive sjuklöneperioden omfattande de första 14 dagarna i en sjukperiod, med 0,5 % under budgetåret 1994/95. Riksförsäkringsverkets uppskattning av ett ohälsotal som även

omfattar sjuklöneperioden visar dock en minskning.

* Antalet långvariga ersättningsfall från sjukförsäkringen och antalet nybeviljade förtidspensioner har minskat. Riksförsäkringsverket framhåller att insatser har prioriterats för att effektivisera sjukfalls- och rehabiliteringsarbetet jämte ökade efterkontroller av förtidspensioner.

* Den genomsnittliga pensionsåldern har höjts med 0,3 år.

* Inom föräldraförsäkringen ökade andelen män som uppburit föräldrapeningdagar t.o.m. år 1994, samtidigt som männen tog ut fler dagar än tidigare. Detta bedöms av Riksförsäkringsverket i viss utsträckning vara en effekt av insatser som bedrivits av Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna. Därefter har dock en minskning av antalet ersatta dagar skett med ca en procentenhet.

* Inbetalningsgraden av underhållsbidrag i förhållande till utbetalt bidragsförskott sjönk från 27,59 % budgetåret 1993/94 till 27,43 % budgetåret 1994/95. Samhällets nettokostnad för bidragsförskotten ökade således. Inbetalningsgraden av underhållsbidrag i förhållande till debiterat bidrag ökade dock, vilket enligt Riksförsäkringsverket tyder på att genomförda insatser haft effekt.

* Kostnaderna för läkemedel har ökat mer än beräknat. Eftersom Riksförsäkringsverkets möjligheter att påverka kostnaderna endast gäller prissättningen får, med hänsyn till att prisökningen var ca 3 %, målet att begränsa pris- och kostnadsutvecklingen anses uppfyllt.

Enligt regeringens bedömning visar Riksförsäkringsverkets årsredovisning att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande riktlinjer och med inriktning att nå de uppsatta målen. Riksförsäkringsverkets och försäkringskassornas arbetsinsatser har också lett till att målen till viss del uppfyllts. För att följa produktiviteten i verksamheten används styckkostnad som jämförande mått. De resultat som redovisas för olika förmånsslag varierar dock i den omfattningen att tydliga slutsatser för närvarande inte kan dras.

Resultatredovisningen bör som Riksrevisionsverket framhåller utvecklas ytterligare. Redovisningen av utvärderingsinsatser, tillsyn, informationsverksamhet m.m. bör bli mer resultatorienterad. En struktur för Riksförsäkringsverkets egen verksamhet bör utvecklas. Likaså bör redovisningen av produktkvalitet och styckkostnader utvecklas. Arbete i dessa avseenden pågår för närvarande inom Riksförsäkringsverket.

I anslutning till ett gemensamt utvecklingsarbete som bedrivs av Riksförsäkringsverket och Socialdepartementet angavs i regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 en förändrad indelning i verksamhetsgrenar. Avsikten är att åstadkomma en tydligare redovisning enligt en indelning baserad på arbetsuppgifter i stället för förmånsslag.

För budgetåret 1995/96 har regeringen fastställt verksamhetsmål av liknande innebörd som för budgetåret 1994/95, men med en tydligare struktur. Nya mål har också tillkommit som innebär prioritering av insatser för likformighet och kvalitet i ärendehandläggningen samt förbättrade analyser av resultat, kostnader och kvalitet.

Regeringens slutsats är att de övergripande mål som fastställts för budgetåret 1995/96 även bör gälla för budgetåret 1997. I arbetet med att utveckla och förbättra resultatstyrningen är ambitionen att formerna för detta arbete avsevärt skall ha utvecklats inför år 1997.

Som framgår av avsnitt 7.1 ansvarar Socialdepartementet för verksamheter inom flera utgiftsområden. Regeringen gör i budgetpropositionen hösten 1996 inte någon samlad bedömning av resultatet för de utgiftsområden som ligger inom Socialdepartementets ansvarsområde. Någon samlad bedömning per utgiftsområde görs inte heller i budgetpropositionen. Regeringen kommenterar per utgiftsområde och anslagsposter resultatet för olika verksamheter budgetåret 1994/95.

Riksdagens bedömning

Socialförsäkringsutskottet konstaterar att samtidigt som resursnedskärningar skett och sker (11 % för budgetåren 1995/96–1998), har krav rests på ökade insatser för kvalitet i handläggningen samt ökad kontroll i syfte att komma åt fusk m.m. samt insatser inom rehabiliteringsområdet. Vidare har flera stora reformer inom socialförsäkringsområdet genomförts eller är under genomförande. Som exempel kan nämnas bostadsbidragen och underhållsstödet som ställer krav på resurser.

Enligt utskottets uppfattning är det nödvändigt att mycket stora krav ställs på försäkringskassornas administration (bet. 1996/97:SfU1). De ovan beskrivna vidtagna och kommande åtgärderna får inte innebära att en effektiv och rationell hantering av försäkringen äventyras med ökade kostnader för socialförsäkringsförmåner och bidragssystemen som följd. Negativa effekter, som kan innebära betydande rättsosäkerhet och längre handläggningstider m.m. till men för den enskilde vid hantering av ärenden, måste också undvikas. Enligt utskottets uppfattning är det därför nödvändigt att ytterligare medel anvisas över statsbudgeten för budgetåret 1997 för försäkringskassornas räkning. Detta bör ske genom att de medel som anvisas för Riksförsäkringsverket för samma budgetår minskas i motsvarande mån. Utskottet utgår från att regeringen noga följer verksamheten och vid behov vidtar erforderliga åtgärder.

Riksrevisionsverket har på regeringens uppdrag kartlagt fusk med förmåner och bidrag av social karaktär samt ersättningar vid arbetslöshet. Kartläggningen har resulterat i tre rapporter i vilka Riksrevisionsverket lagt fram förslag till åtgärder. Rapporterna har remissbehandlats. Med utgångspunkt i dessa rapporter har regeringen för avsikt att under våren 1997 lägga fram en proposition till riksdagen om åtgärder för att komma till rätta med de problem som kunnat konstateras. I avvaktan på denna proposition, och med hänvisning till den ökade medelstillelse utskottet föreslår, anser utskottet att några särskilda medel avseende fusk inte bör tilldelas försäkringskassorna. I övrigt kommenterar inte socialförsäkringsutskottet socialförsäkringsadministrationens resultat 1994/95.

Beträffande frågan om minskade rehabiliteringsresurser konstaterar utskottet att regeringen föreslagit en minskning av medlen för köp av rehabiliteringstjänster liksom för rehabiliterings- och behandlingsinsatser inom hälso-

och sjukvården. Denna minskning föreslås i avvaktan på resultatet av en översyn av effekterna av de senaste årens rehabiliteringsinsatser. Utskottet har låtit Centrum för socialförsäkringsforskning vid Mithögskolan i Östersund göra en jämförande studie av effekterna av insatta rehabiliteringsåtgärder vad gäller arbetslösa respektive anställda sjukskrivna. Utskottet delar regeringens uppfattning att det är angeläget med en översyn av gjorda rehabiliteringsåtgärder och ansluter sig till regeringens bedömningar i dessa frågor.

Socialutskottet gör inte någon samlad bedömning av resultatet för de verksamheter som omfattas av utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och socialomsorg (bet. 1996/97:SoU1).

Inte heller socialförsäkringsutskottet gör någon samlad bedömning av resultatet för olika verksamheter inom socialförsäkringsområdet – utgiftsområdena 10, 11 och 12 (bet. 1996/97:SfU1). Utskottet gör inte heller någon samlad bedömning av resultatet per utgiftsområde.

Resultatdialogen mellan Socialdepartementet och Riksförsäkringsverket

Riksförsäkringsverket

Resultatdialogen kring årsredovisningen 1994/95 var intensiv. Socialdepartementet visade ett stort intresse för årsredovisningen. Dialogen har därefter fortsatt en gång per månad med syfte att utveckla innehållet i årsredovisningen ytterligare.

Resultatdialogen skedde genom att överdirektören träffade enhetschefen på departementet och genom att generaldirektören träffade statssekreteraren. Riksrevisionsverket deltog i denna resultatdialog endast i så måtto att man hade synpunkter på den förändrade verksamhetsindelningen i årsredovisningen.

Årsredovisningen diskuterades även vid en endags resultatkonferens hösten 1996 med representanter från bl.a. Riksrevisionsverket och Socialdepartementet. På motsvarande sätt kommer en resultatdialog att genomföras kring myndighetens årsredovisning för budgetåret 1995/96. Denna konferens kommer dock att i huvudsak fokusera på hur man med utgångspunkt i årsredovisningen 1995/96 kan utveckla arbetet med resultatstyrning ytterligare.

Resultatdialogen mellan Riksförsäkringsverket och kassorna sker genom s.k. länsresor där hälften av kassorna kommer att besökas år 1997 och resterande kassor år 1998. En av generaldirektören ledd delegation från verket träffar kassornas ledning och styrelse.

Enligt verket tog departementet initiativ till att förändra verksamhetens indelning i verksamhetsgrenar. I ett initialskede förelåg det stor oenighet mellan departementet och verket angående vad nuvarande verksamhetsgren 3 – samlade insatser för analys och kvalitetssäkring – skulle omfatta för verksamheter.

Riksförsäkringsverket uppfattar inte att det finns några inslag av belöningar och ansvarsutkrävande i resultatdialogen med Socialdepartementet. Det gäller även relationen mellan verket och kassorna. Däremot har verket på

kassanivå genomfört försök med införandet av ekonomiska incitament. Användandet av ekonomiska incitament upplevdes dock som orättvist, vilket omintetgjorde vidare försöksverksamhet. Försäkringskassan i Västmanland är dock ett exempel på en kassa som använder sig av s.k. rankinglistor ("ligor") för att belöna särskilt framgångsrika lokalkontor. Dessa mätningar genomförs kvartalsvis.

De former av ansvarsutkrävande som enligt verket kan aktualiseras i praktiken är t.ex. negativ publicitet och revisionsanmärkningar. Även förfarandet med tillsättandet av kassadirektörer kan eventuellt användas som ett sätt att utkräva ansvar. Riksförsäkringsverket konstaterar att eventuella sanktioner i normalfallet inte är av ekonomisk art utan snarare är mer subtila.

För framtiden har Riksförsäkringsverket ambitionen att genomföra s.k. resultatredovisningskonferenser med handläggare på försäkringskassorna vid två tillfällen per år. Riksförsäkringsverket konstaterar att redan ett 100-tal personer från kassorna har deltagit i en skraddarsydd controllerutbildning som genomfördes i början av 90-talet. Detta är också en förklaring till att kassorna tog täten i arbetet med resultatstyrning inom socialförsäkringsadministrationen. Det verket ser som nästa stora steg i arbetet med resultatstyrning är att utveckla resultatdialogen mellan verket och kassorna.

Riksförsäkringsverket konstaterar att socialförsäkringsadministrationens politiska förankring är betydande. Huvudförklaringen till detta är att flera av ledamöterna i riksdagens socialförsäkringsutskott sitter i kassornas styrelser. Verket tycker att detta är positivt. Därmed säkerställs också den politiska insynen i verksamheten då försäkringskassornas styrelser vanligtvis är djupt involverade i kassornas verksamhet (vilket framför allt gäller styrelsens ordförande och vice ordförande). Kassornas styrelser har det totala ansvaret för verksamheten. Kassornas styrelseledamöter sitter dessutom ofta som ledamöter i socialförsäkringsnämnden. Försäkringskassornas styrelser är avsevärt mer förankrade i verksamheten än Riksförsäkringsverkets styrelse.

Socialdepartementet

Resultatdialogen mellan Riksförsäkringsverket och departementet sker i huvudsak på enhetsnivå. Det har inte förekommit någon dialog mellan den berörda sakenheten och departementets politiska ledning kring socialförsäkringsadministrationens resultat 1994/95.

Socialdepartementet konstaterar att budgetpropositionen hösten 1996 till innehåll och form skiljer sig från tidigare budgetpropositioner. Tidigare budgetpropositioner var mer att anse som ett slags "uppslagsbok" som framför allt beskrev innehållet i socialförsäkringsadministrationen. Det primära intresset från politikerna kretsade då kring kostnader för och finansiering av socialförsäkringsadministrationen vid kassorna.

Resultatdialogen mellan Riksförsäkringsverket och Socialdepartementet är okomplicerad. Verket förväntar sig att man skall ha en löpande dialog med departementet kring årsredovisningen. Dialogen har i praktiken skett regelbundet och båda parter har tagit initiativ till fortsatt diskussion. Berörda handläggare och enhetschef har deltagit från departementets sida. Resultatdialogen har bl.a. handlat om "hur skall redovisningen kunna bli tydligare "

och ”kan inte detta skrivas på ett annat sätt”. Socialdepartementet konstaterar dock att innehållet i resultatdialogen framför allt har varit åtgärdsorienterat.

Resultatdialogen mellan departementet och Riksförsäkringsverket har inte dokumenterats. Departementet anser att det får både positiva och negativa konsekvenser. Det negativa är att det vid ett eventuellt byte av handläggare inte finns någon dokumentation för en ny handläggare att falla tillbaka på. Resultatdialogen kan komma av sig alternativt få tas om från början då en ny handläggare tillträder. Det positiva är att frånvaron av dokumentation tvingar den nya handläggaren att bilda sig en egen uppfattning om myndigheten. Då personalomsättningen inom Socialdepartementet hitintills varit relativt begränsad har frånvaron av en dokumenterad resultatdialog inte utgjort något större problem.

Socialdepartementets bedömning av socialförsäkringsadministrationens resultat 1994/95 är baserad på dels årsredovisningen, dels Riksförsäkringsverkets avrapportering av olika regeringsuppdrag. Departementet konstaterar att Riksförsäkringsverket har de bästa förutsättningarna att utvärdera socialförsäkringsadministrationen då man kan se kassornas verksamhet ”från sidan”. I de fall Riksförsäkringsverkets egen verksamhet skall utvärderas är dock t.ex. Riksrevisionsverket ett bättre alternativ.

Erfarenheterna från socialförsäkringsadministrationen är allmängiltiga inom departementets ansvarsområde. Departementet konstaterar dock att den politiska ledningen engagerar sig för litet i resultatdialogen med myndigheterna. Den politiska ledningen uttrycker en vilja att delta i denna dialog och anser att frågan har hög prioritet, men i praktiken är ledningens engagemang begränsat på grund av tidsbrist.

Det borde föras en kontinuerlig, djupgående, dialog både inom departementet och mellan departement och myndigheter i frågor om resultatstyrning. Frågor som initieras av t.ex. Finansdepartementet, massmedia eller riksdagen tränger undan alla försök att på ett samlat sätt närma sig dessa frågor. Löpande ”ad hoc frågor” från dag till dag ”slår ut” en stor del av det långsiktiga arbetet. Departementet konstaterar även att dialogen mellan den politiska ledningen och tjänstemännen om resultatstyrningsfrågor borde öka.

Departementet anser att arbetet med resultatstyrning måste prioriteras för att förvaltningen inte skall förbli ostyrd. Ett förbättrat arbete med resultatstyrning kräver att frågan även organisatoriskt får en tydlig hemvist. Planerings- och budgetsektariatet ansvarar inom departementet för det övergripande arbetet med resultatstyrning. För att arbetet med resultatstyrning skall få genomslag är det viktigt med ett tydligt mandat från den politiska ledningen, vilket även underlättar en nödvändig samordning mellan sakenheterna.

Departementet väcker även frågan huruvida det är bra att endast fokusera på hur myndigheter styrs i stället för att inrikta sig på hela verksamhetsområden alternativt sektorer.

Departementet anser att den informella dialogen mellan departementet och myndigheterna är central i styrningen av förvaltningen. En meningsfull och ändamålsenlig resultatdialog förutsätter dock att handläggare och enhetschefer har god sakkunskap inom området, vilket också är fallet. Då sakkunskapen inom departementet är hög har den informella dialogen ökat i betydelse på bekostnad av den formella dialogen. Eventuella brister i myndigheternas

årsredovisningar kompenseras mer än väl av den goda sakkunskapen inom departementet. Den informella dialogen och den formella dialogen är dock avhängiga varandra.

Socialdepartementet har i begränsad omfattning diskuterat belöningar och utkrävande av ansvar i anslutning till implementeringen av resultatstyrning. Departementet tycker att det är primärt att fundera på hur ett bra resultat enligt årsredovisningarna skall kunna belönas. Departementet anser dock att det inte är nödvändigt med monetära belöningar, ”en dunk i ryggen” kan vara tillräckligt. Det är viktigt att myndigheterna får en återkoppling från den politiska nivån.

Departementet anser att det är svårt att entydigt koppla belöningar till graden av måluppfyllelse, då denna påverkas av olika faktorer. Dessutom är det inte självklart vad som är att hänföra till åtgärder vidtagna av myndigheten respektive förändringar i omvärlden.

Departementet konstaterar att myndigheter tidigare styrdes mot bakgrund av befintlig sakkunskap och tillgänglig kringkunskap, medan förvaltningen under senare år allt mer styrs av de resultat som redovisas i årsredovisningarna.

Departementet konstaterar också att den nuvarande styrningen av myndigheternas verksamhet är stramare än tidigare, medan den finansiella detaljstyrningen minskat genom införandet av ramanslag. Departementet nämner flera faktorer som tillsammans bidrar till att förvaltningen styrs; formuleringarna av mål i regleringsbrev och dialogen kring dessa, dialogen kring de uppdrag som specificeras i regleringsbrev samt den interna – på sakkunskap baserade – dialogen inom departementet.

Riksförsäkringsverkets och Socialdepartementets resultatdialog med Riksrevisionsverket

Riksförsäkringsverket

Sedan november 1994 har verket varje kvartal fört en dialog med Riksrevisionsverket kring resultatstyrning. Vid dessa möten har bl.a. verkets generaldirektör och berörda enhetschefer från Riksrevisionsverket (Årliga revisionen och Effektivitetsrevisionen) deltagit. Riksförsäkringsverket ser dessa kvartalsvisa träffar som ett sätt att förankra resultatet av det utvecklingsarbete som verket och kassorna bedriver.

Riksförsäkringsverket bedömer att Riksrevisionsverket på ett konstruktivt sätt bidrar till att utveckla socialförsäkringsadministrationens resultatredovisning. Den vanliga arbetsgången är att Riksförsäkringsverket lämnar förslag till Riksrevisionsverket för synpunkter. Riksförsäkringsverket anser att det är en styrka för organisationen att ha Riksrevisionsverkets stöd i detta arbete. Vid träffarna förs minnesanteckningar. Dessa är en gemensam produkt – en ”överenskommelse” – mellan parterna.

Riksförsäkringsverket bedömer att Riksrevisionsverkets inflytande på arbetet med resultatredovisning och styrning avseende socialförsäkringsadministrationen är betydande. Riksförsäkringsverket anser att Socialdepartementet i dessa frågor inte företräder någon självständig uppfattning.

Riksrevisionsverket involverades i begränsad omfattning i Socialdepartementets arbete med att utforma regleringsbrevet för socialförsäkringsadministrationen 1994/95. Riksrevisionsverket hade dock synpunkter på målformuleringarna i så måtto att man ansåg att departementet skulle fastställa mätbara mål. Riksrevisionsverket framförde även synpunkter på hur resultatredovisningen i årsredovisningen skulle utformas budgetåret 1994/95.

I samband med att Riksrevisionsverket genomförde sin granskning av socialförsäkringsadministrationen 1994/95 redovisade verket sina iakttagelser för departementet. Denna redovisning skedde på enhetsnivå. Departementet tog med stort intresse del av de synpunkter som verket framförde och försökte därefter göra en egen bedömning av hur väl årsredovisningen för 1994/95 svarade mot förordningens krav (1993:134) och regeringens önskemål om avrapporteringar.

Socialdepartementet anser att Riksrevisionsverket i sin ämbetsutövning har en pragmatisk inställning och att verket anpassar sin kritik till de förutsättningar som gäller för t.ex. socialförsäkringsadministrationen. Departementet anser att Riksrevisionsverket ger ett bidrag till departementet i arbetet med att bilda sig en egen uppfattning om hur verksamheten har utvecklats.

Resultatdialog mellan Socialdepartementet och Finansdepartementet

Socialdepartementets dialog med Finansdepartementet underlättades av att kontaktpersonen på Finansdepartementets budgetavdelning hade ett förflutet inom socialförsäkringssektorn. Det var ett värdefullt stöd för Socialdepartementet i arbetet med att bl.a. formulera regleringsbrevet för socialförsäkringsadministrationen.

Socialdepartementets dialog med Finansdepartementet kring socialförsäkringsadministrationens årsredovisning 1994/95 var begränsad. Socialdepartementet anser att Finansdepartementet i huvudsak lutade sig mot resultatet av den granskning som Riksrevisionsverket genomförde. Finansdepartementet hade enligt Socialdepartementet inte tid att göra en egen bedömning av socialförsäkringsadministrationens resultat. På motsvarande sätt skedde resultatdialogen mellan de båda departementen avseende andra myndigheter.

Socialdepartementet anser att dialogen kring myndigheternas regleringsbrev är tillfredsställande. Dialogen kring myndigheternas årsredovisning inriktas i normalfallet endast mot det ekonomiska utfallet av olika anslag. Det finns inte tid (eller intresse) för att diskutera verksamhetens resultat i övrigt.

Resultatdialog mellan Socialdepartementet och riksdagen

Redovisningen av socialförsäkringsadministrationens resultat i budgetpropositionen hösten 1996 är enligt Socialdepartementet inte tillräckligt utförlig för att det skall vara möjligt att få en samlad bild av hur verksamheten har bedrivits. Socialdepartementet anser dock att redovisningen i budgetpropo-

sitionen successivt kommer att förbättras då även Regeringskansliets arbete med resultatanalys utvecklas.

Redovisningen i budgetpropositionen hösten 1996 var resultatet av en process som ”trycktes på” uppifrån, dvs. från Finansdepartementet. Genom olika cirkulär preciserade Finansdepartementet vad redovisningen i budgetpropositionen skulle innehålla för typ av information och på vilket sätt denna information skulle redovisas. Socialdepartementet konstaterar att man inom Finansdepartementet själv föreföll osäker på hur redovisningen skulle ske då nya ”direktiv” utfärdades vid flera tillfällen.

Departementet konstaterar att en begränsad resultatdialog förts mellan departementet och riksdagen kring budgetpropositionen hösten 1996. Departementet uppfattar att det inte fanns någon tydlig ”beställning” till grund för regeringens redovisning i budgetpropositionen. Riksdagens dialog med regeringen inskränker sig till betänkanden och skrivelser, som är inriktade på detaljfrågor.

Departementet anser att det vore önskvärt med ett ökat intresse från riksdagen. Det skulle givetvis innebära en ökad arbetsbörda för departementet, men styrningen av de statliga verksamheterna skulle förhoppningsvis förbättras. Det förutsätter dock att riksdagen ”tvingar” Regeringskansliet att förändra sin prioritering. Även resultatstyrning skulle kunna bli en dagsaktuell (och samtidigt långsiktig) fråga för Regeringskansliet.

Socialdepartementet uppfattar inte att man erhållit någon tydlig reaktion från socialförsäkringsutskottet med anledning av redovisningen i budgetpropositionen hösten 1996. Däremot uttalade bostadsutskottet ett behov av mer information kring kassornas hantering av bostadsbidragen. En förklaring till socialförsäkringsutskottets uteblivna reaktion kan vara att flera av ledamöterna är engagerade i kassornas styrelser. Det innebär att de ”kan” socialförsäkringssektorn och därmed att de inte behöver ytterligare information.

Socialförsäkringsutskottet och resultatstyrningen³

Socialförsäkringsutskottet har kontakter med fyra departement: Finans-, Social-, Inrikes- och Utrikesdepartementet. Det är framför allt verksamheten inom två myndighetsområden som dominerar utskottets arbete i samband med budgetpropositionen, socialförsäkringsadministrationen (Riksförsäkringsverket och försäkringskassorna) och Statens invandrarverk. Huvuddelen av utskottets ansvarsområde styrs av lagar och regler. De frågor som utskottet därmed fokuserar sitt intresse kring avser hur regelstyrningen fungerar i sin tillämpning inom olika verksamheter. Därmed kan styrformen resultatstyrning förefalla ha begränsad tillämpbarhet.

Det är svårt att ge begreppet resultatstyrning ett konkret innehåll. Det förefaller oklart vad som i detta sammanhang förväntas av utskottet/riksdagen. De övergripande målen för skilda verksamheter, men även verksamhetsmålen, är för lösligt definierade för att de skall kunna vara användbara för en

³ Detta avsnitt är baserat på samtal under våren 1997 med dels utskottets ordförande, dels kanslichefen.

resultatdialog kring hur regeringen och dess myndigheter fullgjort sina uppgifter.

Oklarheterna kring styrformen resultatstyrning förefaller till stor del vara en fråga om vilka begrepp som används. Oklarheter kring resultatstyrning utesluter inte att utskottet har kontroll inom sitt ansvarsområde. Utskottet har god kontroll på alla anslag och var eventuella brister i myndigheternas verksamheter föreligger. Ledamöterna håller sig informerade i aktuella frågor.

I praktiken är dock utskottets ledamöter inte enbart intresserade av skilda anslag utan även hur olika delar inom t.ex. socialförsäkringsadministrationen fungerar. Begreppsapparaten som konstituerar styrformen resultatstyrning är inte anpassad till utskottets arbete med uppföljning och utvärdering.

Utskottets budgetbehandling hösten 1996 skedde på i princip samma sätt som tidigare budgetår.

Regleringsbrev för budgetåret 1997 delades vintern 1997 ut till samtliga ledamöter. Med utgångspunkt i myndigheternas regleringsbrev diskuterades vid ett särskilt tillfälle innehållet i utskottets kommande arbete med uppföljning och utvärdering. I samband med denna diskussion studerades även vilken övrig verksamhet som pågick inom ansvarsområdet i form av t.ex. offentliga utredningar, granskningar av Riksdagens revisorer och granskningar av Riksrevisionsverket. Resultatet av denna sakk Diskussion blev bl.a. att ledamöterna ansåg att det var angeläget att närmare studera verksamheten vid landets försäkringskassor.

Utskottet får i begränsad omfattning del av myndigheternas årsredovisningar. I den mån utskottet får del av dessa dokument sker det på initiativ av myndigheten. Myndigheternas årsredovisningar ger en övergripande bild av den verksamhet som bedrivs av myndigheten. Myndigheternas avrapportering av olika regeringsuppdrag – enligt regleringsbrev eller enligt särskilt regeringsbeslut – ger utskottet användbar och relevant information. Dessutom tar utskottet regelbundet del av t.ex. kvartalsstatistik som avser socialförsäkringsadministrationen.

Vid beredningen av budgetpropositionen hösten 1996 förekom en relativt omfattande diskussion om socialförsäkringsadministrationens utveckling. Då flera av utskottets ledamöter sitter som ledamöter i olika kassors styrelser alternativt i Försäkringskassoförbundets styrelse baserades denna diskussion till stor del på egen kunskap. Regeringens redovisning av socialförsäkringsadministrationen i budgetpropositionen bidrog i denna del inte i någon större utsträckning som underlag för denna diskussion.

En utebliven resultatåterkoppling i utskottsbetänkandet innebär inte att riksdagen inte har synpunkter på hur regeringen bedriver sin verksamhet. Denna återkoppling sker ”under hand” mellan utskottets majoritet och Regeringskansliet. Dessutom finns några av utskottets ledamöter representerade i Riksförsäkringsverkets och Invandrarverkets styrelser, vilket kan bidra till att ge myndigheterna en resultatåterkoppling.

Ansvarsområdet utmärker sig av att lagar och regler ständigt förändras. Därmed är det svårt att följa hur skilda verksamheter utvecklas över tiden. En resultatredovisning av budgetåret 1994/95, med då gällande lagstiftning och regler, kan inte självklart ligga till grund för en anslagsdiskussion som avser budgetåret 1997, då regelverket i vissa delar förändrats och därmed även

förutsättningarna för verksamheten. Därmed kan det vara ändamålsenligt att separera diskussionen om förvaltningens resultat och måluppfyllelse från diskussionen om anslagstilldelning.

Ledamöternas diskussion i samband med budgetpropositionen hösten 1996 var styrd av inkomna motioner. I den mån en diskussion förekom i samband med budgetfrågor avsåg den olika anslag och föreslagna regelförändringar. Frågor om mål och resultatet för olika verksamheter diskuterades inte.

Riksdagens stora uppgift inom socialförsäkringsområdet avser beslut om lagar och regler, vilket i sin tur får konsekvenser för riksdagens beslut om medelstilldelning. Därutöver diskuterar utskottet hur verksamheten i sig utvecklas, dock inte i samband med beslut om medelstilldelning.

I sitt svar till talmanskonferensen våren 1997 gav socialförsäkringsutskottet inte uttryck för vilket slags resultatunderlag som saknades i regeringens redovisning för att utskottet skulle kunna bereda budgetpropositionen hösten 1996. Däremot efterlyste ledamöterna konsekvensbeskrivningar i samband med att regeringen föreslår förändringar av befintligt regelverk. Utskottet skulle egentligen vilja kunna ta del av de konsekvensanalyser som ligger till grund för regeringens förslag, men också konsekvensanalyser som i efterhand visar vad det faktiska utfallet blev av en viss förändring. Via muntliga utfrågningar kan Regeringskansliet förmås att något precisera vilka konsekvenser som kan förväntas av en föreslagen förändring.

Den nuvarande redovisningen på anslagsnivå i budgetpropositionen förefaller vara ändamålsenlig. I vissa fall kan det dock vara önskvärt att bl.a. redovisa resultat på verksamhetsområdesnivå, t.ex. avseende hantering av ersättning vid sjukdom (sjukpenning och förtidspension) som berör flera skilda anslag. Däremot förefaller det inte vara meningsfullt att genomföra en motsvarande redovisning på utgiftsområdesnivå.

Utöver den formella resultatdialogen – utskottets beredning av budgetpropositionen – sker ingen dialog mellan Regeringskansliet och utskottets kansli. Däremot förekommer under hand en dialog mellan utskottets ledamöter och Regeringskansliet.

Det sker ingen systematisk resultatdialog mellan Riksrevisionsverket och utskottet. Däremot har utskottet via särskilda utfrågningar diskuterat olika granskningar av t.ex. socialförsäkringsadministrationen som Riksrevisionsverket genomfört.

Utskottet har sedan budgetåret 1993/94 genomfört två utvärderingar. Den första studien avsåg en utvärdering av varför antalet förtidspensionärer ökade (1993/94:URD4) och genomfördes vid sociologiska institutionen vid Umeå universitet. Denna rapport bifogades utskottets betänkande 1993/94:SfU26. Den andra studien inriktades mot den arbetslivsinriktade rehabiliteringen (1996/97:URD3). Utvärderingen återopades i 1996/97:SfU1 i samband med frågan om rehabiliteringsresurser. Ett utdrag ur rapporten bifogades betänkandet.

Även genom offentliga utfrågningar ges utskottets ledamöter möjligheter att diskutera aktuella frågor. Resultatet av dessa utfrågningar fångas vanligtvis upp inom ramen för utskottets beredning av skilda propositioner.

I utskottet förekommer sällan diskussioner som tar fasta på frågor av mer långsiktig karaktär, t.ex. riksdagens arbete med resultatstyrning. Det beror på

att utskottet hitintills inte har haft tid eller möjlighet att blicka framåt för att
”se vad som finns om hörnet”.

1997/98:RR7
Underbilaga 3

Resultatanalys budgetåret 1994/95

Verksamhetsgren 1: Barnbidrag, bidragsförskott m.m.

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm. kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitet-utveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	
<i>Förmånslag</i>							
Barnbidrag	Nej	Nej	Ja	Antal barnbidragsberättigade barn i dec (Ja) Antal utbetalningar (Ja)	Per bidragsberättigat barn (Ja) Per utbetalning (Ja)	Ja	
Bidragsförskott	Ja	Ja	Ja	Antal beslut (Ja)	Per beslut (Ja)	Ja	Nettokostnad för bidragsförskott redovisas för perioden 1991/92–1994/95
Bostadsbidrag	Nej	Nej	93/94–94/95	Antal beslut (93/94–94/95)	Per beslut (93/94–94/95)	Ja	
Övrigt	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/impuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

Verksamhetsgren 2: Föräldraförsäkring

1997/98:RR7

Underbilaga 3

Tabeller

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm.kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitetsutveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	
<i>Förmåns- slag</i>							
Föräldrapenning vid barns födelse	Ja	Ja	Ja	Antal anmälningar (Ja)	Per anmälningar (Ja)	Ja	Försäkrade som tagit ut föräldrapenning, uttagna föräldrapenningdagar samt uttagna föräldrapenningdagar per budgetår (93/94–94/95)
Övrigt	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/impuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

Verksamhetsgren 3.1: Sjukpenningförsäkring

1997/98:RR7

Underbilaga 3

Tabeller

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm. kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitet-utveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	
<i>Förmåns- slag</i>							
Sjukpenning	Nej	Nej	Ja	Antal anmälningar (Ja)	Per anmälan (Ja)	Ja	
Övrigt	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/inpuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm. kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitet-utveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja (1)	Nej	Nej	Nej	
<i>Förmåns- slag</i>							
Rehabiliterings- ersättning	Ja	Ja	Ja (2)	Antal beslut om rehabiliterings- ersättning (volymuppgift saknas för bå 91/92)	Per beslut (92/93–94/95)	Ja	Bl.a. redovisas antalet pågående ersättningsfall (sjuk- och rehabilitering) i olika intervall, köp av yrkesinriktade rehabiliterings-tjänster vid FK och antal läkare och arbetstimmar på FK.
Övrigt	Nej	Nej	Ja (3)	Nej	Nej	Nej	

(1) För bå 1991/92 ingår kostnader för rehabilitering i verksamhetsgren 3.1, Sjukpenningförsäkring.

(2) För bå 1991/92 ingår denna storhet som en kostnad under verksamhetsgren 3.1 Sjukpenningförsäkring.

(3) Övrigt utgörs i första hand av medel för köp av tjänster. I administrationskostnaden ligger rehabiliteringsarbetet.

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/impuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm. kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitet utveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	
<i>Förmåns- slag</i>							
Arbetskadelivräntor	Nej	Nej	Ja	Utbetalt livräntebelopp i genomsnitt per livräntetagare (Ja) Antal livräntetagare (Ja) Antal beslut (Ja)	Per beslut (Ja)	Ja	
Yrkeskadere ersättningar	Ja	Ja	Ja	Antal arbetskadere ärenden (Ja) Antal beslut (Ja)	Per beslut (Ja)	Nej	
Övrigt	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/impuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm. kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitet utveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	
<i>Förmåns- slag</i>							
Förtidspension/ sjukbidrag	Ja	Ja	Ja	Antal beslut (Ja)	Per beslut (Ja)	Ja	Antal förtidspensionärer och sjukbidragsmottagare, samt nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag fördelade på pensionsgrad.
Övrigt	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/impuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm. kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitet-utveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	
<i>Förmåns- slag</i>							
Tandvård	Nej	Nej	Ja	Antal ärenden (Ja)	Per ärende (Ja)	Ja	
Läkarevård	Ja	Ja	Ja	Antal ärenden (Ja)	Per ärende (Ja)	Nej	Kostnadsutvecklingen för läkemedelsförsäkringen, prisutveckling på läkemedel, och volymer prisbeslut.
Sjukgymnastik	Nej	Nej	Ja	Antal ärenden (Ja)	Per ärende (Ja)	Nej	
Övrigt	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/impuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm. kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitet-utveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	
<i>Förmåns- slag</i>							
Ålderspension	Nej	Nej	Ja	Antal ålderspensionärer (Ja) Antal utbetalningar (Ja)	Per ålderspensionär (Ja) Per utbetalning (Ja)	Ja	Bl.a. handläggningstider för frivillig pensionsförsäkring
BTP/ KBT (1)	Ja	Nej	Ja	Antal beslut (Ja)	Per beslut (Ja)	Nej	
Övrigt	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	

(1) Statligt bostadstillägg till pensionärer respektive kommunalt bostadstillägg.

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/impuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

	Verksamhetsmål	Bedömning av måluppfyllelse	Total- & adm. kostnad 1991/92–1994/95	Volymutveckling 1991/92–1994/95	Produktivitetsutveckling 1991/92–1994/95 (*)	Kvalitet (**)	Övriga resultat
<i>Totalt</i>	Nej	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej	
<i>För- månsslag</i>							
Utbildningsbidrag	Nej	Nej	Ja	Antal beslut (Ja)	Per beslut (Ja)	Ja	
KAS	Nej	Nej	Ja	Antal anmälningar (Ja)	Per anmälan (Ja)	Nej	
Dagpenning till vpl m.fl.	Nej	Nej	Ja	Antal anmälningar (Ja)	Per anmälan (Ja)	Nej	
Övrigt	Nej	Nej	Ja (1)	Nej	Nej	Nej	

(1) Endast försäkringskostnader redovisas bå 1991/92–1992/93.

(*) Redovisas för RFV+FK respektive FK i genomsnitt, perioden 1991/92–1994/95.

(**) I enlighet med det generella verksamhetsmålet angående handläggningstider för budgetåret 1994/95 har försäkringskassorna satt upp mål för handläggningstid för relevanta försäkringsförmåner eller grupper av förmåner. Målen avser längsta tid från ansökan/impuls till expediering av beslut/ändring.

Riksförsäkringsverket har bedömt kassornas måluppfyllelse med utgångspunkt i de variationer som finns i kassornas fastställda mål. Måluppfyllelse som är 90 % och större har av verket ansetts som godtagbar. Där uppgift saknas om uppnådd måluppfyllelse redovisar verket detta som att kassan ej uppnått sitt mål. Handläggningstider redovisas som antal kassor som fastställt mål, variation i fastställda handläggningstider samt andel kassor som uppnått fastställt mål.

Sammanfattning av remissyttranden över rapporten Analys och användning av resultat i Regeringskansliet

1997/98:RR7
Bilaga 2

1 Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig över revisorernas rapport *Analys och användning av resultat inom Regeringskansliet* (rapport 1996/97:11) är följande:

- Expeditionschefen i Socialdepartementet
- Expeditionschefen i Jordbruksdepartementet
- Expeditionschefen i Kulturdepartementet
- Riksförsäkringsverket
- Socialstyrelsen
- Statskontoret
- Riksrevisionsverket
- Statens jordbruksverk
- Statens livsmedelsverk
- Statens kulturråd

2 Allmänna synpunkter

Socialdepartementet instämmer – i likhet med *Kulturdepartementet* och *Statskontoret* – i de generella slutsatser som Riksdagens revisorer redovisar i rapporten.

Jordbruksdepartementet har inget att invända mot revisorernas granskning vad gäller beskrivningen av arbetet med resultatanalys budgetåret 1994/95. Flera av de brister i departementet som revisorerna pekat på är antingen numera åtgärdade eller under översyn.

Kulturdepartementet framför att departementet för flera av de frågor som revisorerna tar upp redan har inlett ett utvecklingsarbete.

Mot bakgrund av den roll som Riksdagens revisorer har hade det enligt *Statskontorets* uppfattning varit mer naturligt och värdefullt om revisorerna redogjort för hur olika politikområden kan styras och redovisas utifrån riksdagens önskemål och vilka konsekvenser detta skulle få för myndigheterna.

Enligt *Statskontorets* bedömning skulle revisorernas rapport också vinna på en tydligare redogörelse för skilda myndigheters varierande förutsättningar. Det är svårt att diskutera hur förvaltningen skall styras utan att hänsyn tas till i vilken omgivning styrningen utövas.

Statskontoret konstaterar att revisorernas beskrivning av de olika fallstudierna utgår från politikområden för att snabbt landa i en starkt departements- och myndighetsorienterad beskrivning. Kopplingarna mellan dessa beskrivningar och resultatstyrningens roll för verksamhets- och utgiftsområdena är enligt *Statskontoret* oklar och knapphändigt belyst. Det innebär även att resultatdialogen mellan fackdepartement inte belysts. *Statskontoret* väcker

frågan om det är bra att endast fokusera på hur myndigheterna styrs i stället för att inrikta sig på styrning och uppföljning av hela verksamhetsområden eller sektorer.

Statskontoret konstaterar också att revisorerna inte kommenterat om det är en önskvärd utveckling att större och mera genomgripande förändringar hanteras utanför budgetpropositionen. Enligt Statskontorets bedömning borde revisorerna därutöver även diskutera hur resultatstyrningsfrågor prioriteras i förhållande till sakfrågor eller om budgetprocessen är för komprimerad i tiden med tanke på dess innehåll.

Riksrevisionsverket konstaterar att någon tydlig definition av vad revisorerna menar med begreppet resultatstyrning inte finns i rapporten. Enligt Riksrevisionsverket kan innebörden av resultatstyrningen beskrivas som att styrningen skall ske på basis av information om tidigare uppnådda resultat och om förutsättningar att i framtiden kunna uppnå resultat. I den styrning som sker i detta syfte används olika medel. Resultatstyrningen kan därför enligt verket inte ses som ett särskilt slag av styrning skild från annan styrning.

Enligt Riksrevisionsverket kan resultatstyrningen omfatta olika styrobject. Två huvudkategorier kan urskiljas. Det ena rör de statliga åtagandena, deras omfattning, inriktning och effektivitet. Det andra rör myndigheten som sådan, huruvida myndigheten arbetar på ett rationellt sätt när de utför sina uppgifter. Riksrevisionsverket anser att det i en diskussion om resultatstyrningens former måste göras en distinktion mellan beslut som gäller den statliga verksamheten som sådan och beslut som gäller styrningen av de enskilda myndigheterna givet vissa grundläggande uppgifter.

3 Går det att resultatstyra förvaltningen?

Riksförsäkringsverket anser – i likhet med *Socialstyrelsen* och *Statskontoret* – att det är för tidigt att bedöma hur ändamålsenlig regeringens resultatstyrning är för att styra förvaltningen. Verket delar även uppfattningen att arbetet med att resultatstyra förvaltningen kan och bör utvecklas.

Socialstyrelsen ställer sig tveksam till revisorernas resonemang om att den resultatinformation som görs tillgänglig inom ramen för resultatstyrningen bör påverka hur ett givet tak för de offentliga utgifterna fördelas mellan olika utgiftsområden. Enligt styrelsen är det att ställa orimliga förväntningar på ett system som primärt är utformat för regeringens styrning av myndigheterna att det också skall ge en samlad bild av ett utgiftsområde och ge tillräcklig information för fördelning mellan utgiftsområden.

4 Att formulera mål och att redovisa resultat

Verksamhetsanpassad resultatstyrning

Socialdepartementet anser att verksamhetsanpassning är en avgörande faktor för att resultatstyrningen skall få genomslag. Den nya förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. (1996:882) har enligt departementet betydligt förbättrat förutsättningarna för en sådan. Denna syn delas av *Riksförsäk-*

Målformuleringar

För att regeringen skall kunna beställa relevant beslutsinformation behöver enligt *Socialdepartementet* tydliga målhierarkier utvecklas för statliga insatser och åtaganden som görs i syfte att uppnå önskade effekter inom olika samhällssektorer. I detta ligger enligt departementet att olika myndigheters roller måste definieras tydligare i förhållande till varandra, detta för att regeringen skall kunna redovisa de samlade resultaten inom ett utgiftsområde eller verksamhetsområde.

Statskontoret instämmer i iakttagelsen att mål på olika nivåer samt kopplingarna dem emellan många gånger är otydliga. Enligt Statskontoret finns även andra brister i målformuleringarna. De kan vara för många till antalet. Det finns vidare en tendens att göra myndigheterna ansvariga för måluppfyllelse på en mer övergripande nivå, trots att sådana resultat ofta till stor del styrs av externa faktorer som myndigheten själv inte råder över. Därför krävs enligt Statskontoret att regeringen slår fast vilka resultat som enskilda myndigheter kan påverka och göras ansvariga för samt vilket uppföljningsansvar som myndigheten har.

Riksrevisionsverket anser att en förutsättning för en ändamålsenlig återrapportering av resultatinformation till riksdagen är att styrningen och uppföljningen sker på samma nivå.

Statens kulturråd konstaterar att det korta perspektiv som normalt gäller för mål- och resultatstyrningen inte förmår fånga upp de effekter som hör samman med ambitionerna för t.ex. den nationella kulturpolitiken. Kulturrådet anser att minst tioåriga jämförelseperioder erfordras för att förändrade trender beträffande befolkningens kulturvanor skall kunna avläsas.

Vilken information bör resultatredovisningen omfatta?

Socialdepartementet delar slutsatsen i rapporten att det föreligger ett behov av att utveckla styrningen av transfereringarna till hushållen. I detta avseende instämmer *Riksförsäkringsverket*, *Statskontoret* och *Statens jordbruksverk* i *Socialdepartementets* uppfattning. *Socialdepartementet* pekar även på betydelsen av att utveckla resultatstyrningen vad gäller bidrag till organisationer och särskilda statsbidrag. *Statskontoret* anser att i princip all statligt finansierad verksamhet bör resultatstyras. Det gäller oavsett verksamhetens ändamål, verksamhetsform m.m.

Socialstyrelsen konstaterar att resultatkraven hittills har koncentrerats alltför mycket på prestationsutveckling med avseende på volymer, intäkter och kostnader. Det medför risk för att resultatkrav i alltför stor utsträckning formuleras för sådant som går att mäta, detta trots att de viktigaste resultaten kanske finns inom områden där mätningar och styckkostnader är irrelevanta som resultatmått.

Socialstyrelsen anser att det är viktigt att regeringens resultatkrav på myn-

digheterna har en viss kontinuitet och långsiktighet. Myndigheterna får annars liten möjlighet att ta fram tillförlitlig resultatinformation för egna uppföljningar och utvärderingar. De får också svårt att bidra till externa utvärderingar med relevant underlag.

Socialstyrelsen instämmer i revisorernas slutsats att myndigheternas EU-arbete så långt möjligt bör integreras i den generella resultatstyrningsmodellen. Även *Statskontoret* och *Statens jordbruksverk* delar denna uppfattning. *Socialstyrelsen* ser dock problem med att tillämpa ett sådant förfarande, framför allt beroende på att tidsmarginalerna i EU-arbetet är mycket små. *Statens jordbruksverk* anser att en viktig grund för att även myndigheternas EU-arbete integreras med det nationella arbetet i den generella resultatredovisningsmodellen är att Regeringskansliet i förväg lägger fast ståndpunkter utifrån vilka myndigheten kan agera.

Statskontoret instämmer i bedömningen att information om myndigheters produktivitets- och kvalitetsutveckling bör ha en viktig roll i resultatuppföljningen. *Statskontoret* tillstyrker förslaget att myndigheternas resultatinformation i årsredovisningarna skall begränsas till sådan väsentlig resultatinformation som besvarar regeringens grundläggande frågor rörande myndighetens verksamhet. Dock skall enligt *Statskontoret* myndighetens resultat förklaras och analyseras i relation till målen.

I fråga om löpande basinformation är det enligt *Statskontoret* viktigt att inte bara de informationsbehov som föreligger för beslut om en enskild myndighet beaktas. Det kan även föreligga ett behov av information för att kunna jämföra myndigheter eller aggregera resultatinformation för att belysa produktivitetsutvecklingen inom ett utgiftsområde. Enligt *Statskontoret* tillhör även revisionens informationsbehov denna kategori.

Riksrevisionsverket konstaterar att resultatinformation är betydelsefull i de beslutssituationer som avser såväl omprövning av en verksamhet som styrning av en verksamhet som sådan. Vad som är väsentlig och relevant resultatinformation varierar därför för olika områden, men också över tiden för ett och samma område.

Enligt *Statens jordbruksverk* är en förutsättning för att information om myndigheters produktivitets- och kvalitetsutveckling skall få en viktig roll i uppföljningen av förvaltningen att Regeringskansliet kan precisera och motivera kraven på resultatinformation.

Statens kulturråd instämmer i revisorernas förslag att resultatredovisningarna endast bör omfatta väsentlig resultatinformation. Att detta inte så lätt låter sig operationaliseras i de mål och krav som ställs i regleringsbrev hänger enligt Kulturrådet nära samman med att ett departement kan ha svårt att på förhand ange vad som är väsentlig information.

Användning av extern kompetens för uppföljning och utvärdering

Riksförsäkringsverket anser att Regeringskansliet i större omfattning än tidigare bör ta i anspråk organisationer med gedigen utvärderingserfarenhet. Denna synpunkt delas även av *Socialstyrelsen*, *Statskontoret* och *Statens*

Jordbruksverk. *Socialstyrelsen* anser att sådana utvärderingar dock inte bör utföras av statliga kommittéer. Enligt *Statens jordbruksverk* bör ett sådant stöd främst ske genom stöd från den privata sektorn.

Riksrevisionsverket delar revisorernas uppfattning att en viktig fråga är vem som skall ta fram resultatinformationen. Verket menar också att det är viktigt, i de flesta fall nödvändigt, att andra kunskapsproducenter än de som är ansvariga för sakverksamheten anlitas när det gäller utvärdering och omprövning av verksamheter. Riksrevisionsverket pekar på vikten av att regeringen och Regeringskansliet ger utvärderingsverksamheten en mer systematisk inriktning och fokuserar på sådana frågor som är centrala vid ställningstaganden till existens, inriktning och dimensioneringen av olika verksamheter.

Statens kulturråd konstaterar att kulturen rymmer dimensioner som är svåra att fånga i entydiga indikatorer. Att utnyttja internationella erfarenheter – t.ex. i form av länderexaminationer av kulturpolitik – kan tillföra värdefulla aspekter till utvecklingen av de nationella styrformerna inom kulturpolitiken.

Hur ofta skall resultat redovisas?

Socialstyrelsen avstyrker förslaget att viss resultatredovisning skall lämnas kvartals- alternativt halvårsvis eftersom det dels inte framgår hur redovisningen skall användas, dels är resurskrävande.

Statskontoret instämmer i förslaget att Regeringskansliet bör överväga en mera frekvent resultatredovisning, främst från större myndigheter. Ett motiv som Statskontoret för fram är att departementen i ett tidigt skede skall kunna hantera potentiella problem.

Riksrevisionsverket anser att frågan om vilket slag av information som behövs och med vilka intervall är en av de viktigaste frågorna för regeringen och dess kansli att ta ställning till. Riksrevisionsverket slår fast att det inte finns något egenvärde i att inhämta information med så täta intervall som möjligt. Tvärtom kan alltför täta intervall för återrapportering motverka det långsiktiga perspektivet i regeringens styrning av verksamheterna.

Statens jordbruksverk anser att en kvartals- eller halvårsvis redovisning av verksamheten kräver att de grundläggande kraven för den årliga resultatredovisningen först har tillgodosetts så att målen är preciserade och att relevanta nyckeltal har tagits fram.

5 Resultatdialogen

I *Socialdepartementets* fortsatta arbete ingår att stärka både den formella och den informella resultatdialogen med myndigheterna. Dialogen har hittills förts i huvudsak på tjänstemannanivå. Enligt departementet är det av stor betydelse att dialogen med riksdagsutskotten utökas i dessa frågor. Liksom regeringen måste bli en tydligare beställare av information från myndigheterna så underlättas departementets arbete om riksdagen preciserar sina behov

Kulturdepartementet konstaterar att resultatdialogen redan genomförs på ett sådant sätt som revisorerna rekommenderar. Det innebär bl.a. att ett utvecklingsamtal mellan verkschefen och departementets politiska ledning äger rum vid ett särskilt möte efter resultatdiskussionen. Kulturdepartementet anför att interna minnesanteckningar från den formella mål- och resultatdialogen sammanställs. Där tydliggörs bl.a. förbättringsförslag. Dessa minnesanteckningar lämnas även till berörd myndighetschef för synpunkter. Enligt Kulturdepartementet är det viktigt att minnesanteckningar från resultatdialogen även fortsättningsvis kan betraktas som interna. Om de skulle skrivas under av myndighetschefen och statssekreteraren skulle de inte längre kunna betraktas som internt arbetsmaterial.

Riksförsäkringsverket anser i likhet med revisorerna att den informella dialogen är av väsentlig betydelse som grund för styrningen av förvaltningen. Även *Socialstyrelsen*, *Riksrevisionsverket*, *Statens jordbruksverk* och *Statens livsmedelsverk* ger uttryck för denna uppfattning. *Riksförsäkringsverket* anser även att det är av stor betydelse för verksamheten att en resultatdialog förs mellan verkschefen och departementets politiska ledning.

Socialstyrelsen instämmer i att resultatdialogen är central i styrningen av förvaltningen och därför måste prioriteras av Regeringskansliets politiska ledning. Styrelsen tycker vidare att det är positivt med förslaget att regeringen skall ge tydlig respons på resultatredovisningarna i form av en dokumenterad kvalitetsbedömning och preciseringar av i vilka avseenden resultatstyrningen skall förbättras. Även *Statens jordbruksverk* och *Statens kulturråd* argumenterar för en utförligare dokumentation av resultatdialogen. Samtidigt anser *Socialstyrelsen* att det är viktigt att den informella dialogen får vara just informell och alltså inte dokumenterad.

Statskontoret ifrågasätter revisorernas långtgående och detaljerade förslag kring Regeringskansliets inre arbete. Frågan om hur resultatdialogen med myndigheterna bör ske och dokumenteras bör enligt Statskontorets mening avgöras av regeringen själv.

Riksrevisionsverket delar uppfattningen att dialogen mellan regering och myndigheter är en avgörande del av styrningen av förvaltningen och att den därför bör få ökat utrymme. Däremot anser verket att en långtgående formalisering och styrning av vad dessa samtal skall innehålla kan motverka syftet med dialogen.

Statens jordbruksverk anser att samtal mellan departementsledningen och myndighetschefen bör vara ett väsentligt inslag i resultatdialogen. Dessa samtal bör enligt verket kunna utvecklas när resultatredovisningen erhåller en förbättrad redovisning mot verksamhetsmål och det övergripande målet.

Statens livsmedelsverk anser att det är angeläget att en kontinuerlig och systematisk resultatdialog förs mellan departement och myndighet. Värden av en sådan dialog beror i hög grad på departementets beställarkompetens och på hur resultatstyrningen används vid styrningen av myndighetens verksamhet.

Jordbruksdepartementet ser vissa svårigheter att få fram en modell för hur ett system med belöningar och ansvarsutkrävande kan utformas i anslutning till myndigheternas resultatredovisning. Enligt departementet finns det dock utrymme att inom ramen för resultatdialogen och de informella kontakterna utveckla återkopplingen till myndigheterna.

Socialstyrelsen ser inget behov av den av revisorerna föreslagna kartläggningen av incitamentsstrukturen. Enligt styrelsen finns redan generella regler för ansvarsutkrävande och det är olämpligt att något särskilt belöningsystem som skulle utgöra incitament för myndighetschefernas handlande byggs upp.

Riksrevisionsverket delar åsikten att det är av stort värde att kartlägga incitamentsstrukturen i relationen mellan myndigheter och departement. Däremot anser verket att det inte är meningsfullt att låta en diskussion om en modell för belöning och ansvarsutkrävande enbart ha myndigheternas resultatredovisningar som utgångspunkt.

6 Att stärka den politiska ledningen av förvaltningen

Riksrevisionsverket anser att det finns skäl att närmare analysera rollfördelningen mellan tjänstemän och politiker när det gäller resultatstyrningen. Verket konstaterar att det politiska intresset för att löpande styra förvaltningen av naturliga skäl är mindre än om det handlar om att ompröva statliga åtaganden. Denna naturliga skillnad kan enligt verket inte överbryggas med olika organisatoriska lösningar utan måste vara en utgångspunkt för dessa.

För att skapa goda förutsättningar för resultatstyrningen måste därför enligt verket beaktas vilket informationsbehov olika aktörer har i styrprocessen. Frågor som avser vem som skall besluta om vilka mål, vem som behöver resultatinformation, hur informationen skall presenteras och hur ofta aktualiseras i detta sammanhang.

7 Hur kan resurser för resultatstyrning skyddas?

En av utgångspunkterna för den interna organisationsöversyn som för närvarande pågår inom *Socialdepartementet* är att departementet och dess ledning prioriterar utvecklingsarbetet avseende resultatstyrning. Avsikten är att i en stabsenhet skapa ett utökat ansvar och mandat för att driva detta arbete. Socialdepartementet konstaterar att resultatstyrningen hittills i vissa delar utgjort en separat process vid sidan om den löpande verksamheten. Målet för departementet är att integrera resultatstyrningen så att den blir en naturlig del i beslutsprocessen på alla beslutsnivåer, även den politiska.

Jordbruksdepartementet finner det viktigt att en funktion skapas i departementen för arbetet med resultatstyrning och att resurser för detta finns i departementet. Hur arbetet organiseras får dock enligt Jordbruksdepartementet departementet själv avgöra. Denna uppfattning delas av *Socialstyrelsen*.

Kulturdepartementet konstaterar att det inom departementet finns en stabs-

enhet som har ansvaret för att driva utvecklingsarbetet vad gäller mål- och resultatstyrning.

Riksförsäkringsverket anser att det är angeläget att resultatstyrningen får en organisatorisk hemvist såväl i Regeringskansliet som i riksdagen.

Socialstyrelsen instämmer i slutsatsen att arbetet med resultatstyrning måste prioriteras resursmässigt i Regeringskansliet.

Statskontoret tillstyrker förslaget att regeringen bör överväga olika organisatoriska arrangemang i Regeringskansliet i syfte att skydda resurser för resultatstyrning samt att underlätta för den politiska ledningens ökade engagemang i resultatstyrningen. Det kan t.ex. ske i form av departementsvisa stabsfunktioner.

Riksrevisionsverket anser att det är viktigt att stärka Regeringskansliets kompetens avseende resultatstyrning, att säkerställa att resurserna inte tas i anspråk för kortsiktigt löpande arbete och att skapa goda organisatoriska och andra förutsättningar för Regeringskansliets roll som beställare och mottagare av resultatinformation.

8 Att institutionalisera arbetet med resultatstyrning

Socialstyrelsen anser att det finns risk för att årliga departementsvisa granskningar av Regeringskansliets arbete med resultatstyrning från Riksdagens revisorers sida blir alltför rutinmässigt. Styrelsen anser att en granskning en gång vart tredje eller fjärde år är tillräckligt.

Statskontoret anser att det är angeläget att regeringen årligen återkommer med en redovisning till riksdagen om hur arbetet att utveckla mål- och resultatstyrningen inom förvaltningen fortskrider. Statskontoret anser vidare att det är angeläget att riksdagen i ett särskilt betänkande redovisar sin syn på regeringens resultatredovisning i budgetpropositionen.

Riksrevisionsverket konstaterar att regeringens rapportering till riksdagen var oreglerad innan budgetlagen (1996:1059) infördes den 1 januari 1997. Enligt verket kommer budgetlagens krav att bidra till en mer strukturerad och rutinmässig rapportering till riksdagen.

9 Utveckling av metoder för att mäta resultat

Jordbruksdepartementet anser att den av revisorerna föreslagna utvärderingen av en av Livsmedelsverkets verksamhetsgrenar – tillsyn och kontroll – för närvarande inte bör genomföras med hänsyn till den pågående Livsmedelstillsynsutredningen (dir. 1997:25). Jordbruksdepartementet finner revisorernas förslag intressant att Statens livsmedelsverk i samarbete med Riksrevisionsverket skall genomföra en pilotstudie i syfte att visa hur det är möjligt att formulera mål och följa upp resultat av det svenska EU-engagemanget. Formen för ett sådant arbete behöver dock diskuteras vidare. Även *Statens livsmedelsverk* är positivt till detta förslag.

Statskontoret anser att ett metodmässigt utvecklingsarbete bör utgå från ett politikområde snarare än två enskilda myndigheter. Statskontoret ifrågasätter också lämpligheten om de två aktuella myndigheterna – Statens livsmedelsverk respektive Statens konstråd – är de mest angelägna och lämpliga områdena för insatserna från stabsmyndigheterna med avseende på metodstöd.

1997/98:RR7
Bilaga 2



Mål- och resultatstyrning

exempel från
Kommunikationsdepartementets område

Riksdagens revisorer har på eget initiativ granskat hur mål- och resultatstyrningen genomförs och tillämpas inom statsförvaltningen. Som ett första exempel har Kommunikationsdepartementets styrning av Vägverket och Banverket analyserats. Rapporten sänds nu ut på remiss till berörda myndigheter. Revisorerna kommer att fortsätta sin granskning av målstyrning och resultatanalys. En kommande rapport, som beräknas vara klar under 1997 kommer bl.a. att ta upp resultatanalysen inom regeringskansliet.

Granskningen har bedrivits inom revisorernas tredje avdelning. I tredje avdelningen ingår Anders G Högmark, ordf., (m), Anita Jönsson, v. ordf., (s), Bengt Kronblad (s), Bengt Harding Olson (fp), Hans Stenberg (s), Stig Grauers (m), Christina Pettersson och Lennart Brunander (c).

Inom revisorernas kansli har revisionsdirektör Karin Rudberg, departementssekreterare Mats Midsander och utredningchef Margaretha Stålfors, ansvarat för arbetet. Kanslichefen Åke Dahlberg har också deltagit i arbetet.

Revisorerna har uppdragit åt direktör Isak Abramowicz och auktoriserade revisorn Ulf Pettersson, Öhrlings Coopers & Lybrand, att göra en analys av styrningen inom Kommunikationsdepartementet, Vägverket och Banverket. Konsulternas analys är ett av underlagen i granskningen. En sammanfattning av konsultstudien bifogas som bilaga till denna rapport. Av revisionsrapporten framgår hur bilagan har använts i utredningsarbetet.

Förord	191
Sammanfattning	195
1 Granskningens inriktning och bakgrund	199
1.1 Syfte och inriktning	199
1.2 Bakgrund	199
1.3 Införandet av mål- och resultatstyrning	201
2 Roller och dokument i styrningen	203
2.1 Riksdagens roll i styrningen	203
2.2 Regeringens roll i styrningen	203
2.3 Myndigheternas ledningsformer	204
2.4 RRV:s roll i mål- och resultatstyrningen	206
2.5 Dokument i beslutsprocessen	207
2.5.1 Anslagsframställning och budgetproposition	207
2.5.2 Regleringsbrev	208
2.5.3 Årsredovisningen	209
2.6 Sammanfattning	210
3 Samspelet mellan Kommunikationsdepartementet, Banverket och Vägverket	211
3.1 Inledning	211
3.2 Myndigheternas verksamheter	211
3.2.1 Banverket	211
3.2.2 Vägverket	212
3.3 Mål inom kommunikationsområdet	214
3.3.1 Trafikpolitiska mål fastställda av riksdagen	214
3.3.2 Banverkets verksamhetsmål	215
3.3.3 Vägverkets verksamhetsmål	216
3.4 Observationer ur konsultrapporten	218
3.4.1 Kommunikationsdepartementets roll	219
3.4.2 Budgetpropositionen	220
3.4.3 Trafikutskottets betänkande	222
3.4.4 Regleringsbrevet	222
3.4.5 Ansvarsfördelning mellan regering, styrelse och gene- raldirektör	223
3.4.6 Konsulternas slutsatser och förslag	224
3.5 Sammanfattning	226
4 Regionala perspektiv	227
4.1 Länsstyrelsernas uppgifter	227
4.2 Problem som uppmärksammats av revisorerna	227
4.2.1 Otydlig ansvarsfördelning och skilda regionala indel- ningar	228
4.2.2 Länsstyrelsernas ställning i den fysiska planeringen	228
4.3 Iakttagelser och utredningsmaterial av intresse	229
4.3.1 Intervjuer med företrädare för transportsektorn	229
4.3.2 Länsstyrelsernas ändrade roll i den fysiska planeringen	230
4.3.3 Behov av samplanering	230
4.3.4 Om miljökonsekvensbeskrivningar	231

4.4 Pågående utredningar.....	231	1997/98:RR7
4.4.1 En arbetsgrupp inom Kommunikationskommittén.....	231	Bilaga 3
4.4.2 Kommunikationskommitténs förslag	232	
4.4.3 En ny utredning tillsatt	233	
4.5 Förslag från regeringen	234	
4.6 Sammanfattning.....	234	
5 Diskussion kring de allmänna förutsättningarna för mål- och resultatstyrning	235	
5.1 Svårigheterna att styra förvaltningen	235	
5.1.1 Generella styrningsfrågor	235	
5.1.2 Aktuella tendenser.....	237	
5.2 Tidigare studier av budgetprocessen och resultatstyrningen	238	
5.2.1 Revisorernas granskningar	238	
5.2.2 Myndigheternas och regeringskansliets roll i budgetarbetet.....	239	
5.2.3 Åtgärder för att stärka resultatstyrningen (ELMA)	240	
5.2.4 Vad innebär verksamhetsanpassning?.....	241	
5.3 Regeringskansliets arbete.....	242	
5.3.1 Brister påtalade av revisorerna	242	
5.3.2 Ändrade arbetsformer har förutskickats	243	
5.3.3 Den nya budgetlagen	243	
5.4 Sammanfattande diskussion.....	243	
5.4.1 De tidigare rapporterna.....	243	
5.4.2 Fortsatta förändringar	244	
5.4.3 Mål- och resultatstyrningen som styrform.....	244	
5.4.4 Även styrningen har en kostnadssida	246	
6 Revisorernas överväganden	248	
6.1 En förvaltningspolitisk granskning	248	
6.2 Iakttagelser	248	
6.2.1 Allmänna utgångspunkter	248	
6.2.2 Målstrukturen på kommunikationsområdet.....	249	
6.2.3 Uppföljning och utvärdering	250	
6.2.4 Kommande förändringar	251	
6.3 Överväganden	251	
6.3.1 Återrapportering till riksdagen	252	
6.3.2 Regeringskansliets arbete	253	
6.3.3 Dialogen mellan departement och myndigheter	254	
6.3.4 Styrelsens roll.....	255	
6.3.5 Sammanfattning	255	
6.4 Fortsatt arbete	256	
Källförteckning.....	257	
<i>Underbilaga 1 – Sammanfattning av konsultrapport.....</i>	<i>259</i>	
<i>Underbilaga 1.1 – Intervjuförteckning.....</i>	<i>268</i>	

Revisorernas granskning av mål- och resultatstyrning gäller i första hand förhållandet mellan Kommunikationsdepartementet och två av de stora trafikverken, Vägverket och Banverket. Revisorerna vill betona att det är de förvaltningspolitiska frågorna, speciellt införandet av mål- och resultatstyrning, som är det centrala i granskningen.

Trafikområdet kännetecknas av stora investeringar, långsiktiga politiska beslut, målkonflikter och en mångfald av olika intressenter på lokal och regional nivå. Ändrade planer och prioriteringar förekommer ofta. Styrningen, eller försöken att styra, ingår i en process präglad av ständig växelverkan mellan den berörda verksamheten och dess inre och yttre betingelser. Riksdagen har sedan flera år uttalat sig för ett starkare politiskt inflytande på infrastrukturplaneringen. Det resursmässigt ojämna styrkeförhållandet mellan Kommunikationsdepartementet och de stora trafikmyndigheterna var också en viktig utgångspunkt för revisorernas val av ämnesområde för denna granskning.

Viktigt att notera är det förhållandet att mål- och resultatstyrningen inte har någon tydlig koppling till resurstilldelningen till myndigheterna. Resultatstyrningen på detta område fungerar således inte som en övergripande styrform utan som en styrform med vars hjälp regering och riksdag söker styra innehållet i myndigheternas verksamhet då ramarna är givna.

Revisorerna anser att mål- och resultatstyrningens praktiska tillämpning vad gäller Vägverket och Banverket behöver förbättras i flera avseenden. Syftet bör vara att stärka återrapportering och resultatanalys av detta mycket kostnadskrävande område för att därmed förbättra riksdagens möjligheter till övergripande styrning.

Målstrukturen på kommunikationsområdet

Statsmakterna har fastställt trafikpolitiska mål – tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnad – som dessutom har brutits ned i fem delmål – tillgänglighet, effektivitet, trafiksäkerhet, miljö och regional balans. Dessa mål utgör grunden för myndigheternas övergripande mål och de verksamhetsmål som formuleras av regeringen i regleringsbrevet. De verksamhetsmål som har fastställts av regeringen är för Vägverket fem till antalet och för Banverket sju. Härutöver finns ett stort antal interna verksamhetsmål inom respektive myndighet. Inom Vägverket finns t.ex. 86 olika verksamhetsmål.

I granskningen har framkommit flera synpunkter på målformuleringar och olika målbegrepp. Mångfalden av mål gör det svårt att få överblick. Det kan också finnas målkonflikter, t.ex. mellan verksamhetsmålen trafiksäkerhet, regional balans och miljö. Myndigheterna efterfrågar en tydligare prioritering av regeringen mellan uppsatta mål.

Konsulterna som medverkat i granskningen har föreslagit att de övergripande målen, som är gemensamma för alla trafikmyndigheterna, skall ingå i myndigheternas instruktion. De skulle då inte behöva upprepas varje år i regleringsbrevet. De övergripande trafikpolitiska målen som beslutats av

riksdagen visar den långsiktiga inriktningen av trafikpolitiken. Benämningen *inriktningsmål* vore mera lämplig på denna typ av mål. Revisorerna anser att möjligheten bör övervägas.

1997/98:RR7
Bilaga 3

Uppföljning och utvärdering

Inom Kommunikationsdepartementet sker ingen dokumenterad årlig uppföljning av trafikpolitiska mål utöver den av myndigheten upprättade analysen i årsredovisningen. I budgetpropositionen saknas dokumentation av vilka effekter neddragningar och senareläggningar har på möjligheten att nå olika trafikpolitiska mål. Måluppfyllelsen bedöms inte utifrån vad som är rimligt med hänsyn till anslagna medel utan i relation till vad som hänt föregående år.

Det är normalt inte enbart myndigheten själv som påverkar om målen uppnås. Ett exempel är Vägverkets verksamhetsmål avseende trafiksäkerhet där även externa faktorer som myndigheten inte råder över påverkar måluppfyllelsen. Det är i sådana fall svårt att utvärdera det resultat som uppnåtts, och svårt att bedöma myndighetens bidrag till konstaterad utveckling.

De ovan beskrivna förhållandena vad gäller målstruktur och rapportering av måluppfyllelse på kommunikationsområdet är enligt revisorernas mening otillfredsställande. Frånvaron av uppföljning och utvärdering på övergripande nivå är inte rimlig med hänsyn till kommunikationsområdets stora betydelse för samhällsekonomin.

Åtterrapporering till riksdagen

Tidigare budgetpropositioner innehåller ingen redovisning av måluppfyllelsen och ingen bedömning av de prestationer som utförts och hur de bidragit till de övergripande trafikpolitiska målen. Revisorerna anser att analysen av måluppfyllelsen bör utvecklas och redovisas för riksdagen. Regeringen bör överväga detta i samband med det pågående arbetet med att utveckla regeringsbrevens och budgetpropositionens.

I 1996 års budgetproposition redovisar regeringen hur Vägverket och Banverket uppfyllt sina verksamhetsmål. Revisorerna ser detta som ett tillfredsställande steg i rätt riktning.

Revisorerna anser att en samlad redovisning av hur de trafikpolitiska målen uppfylls är viktig för riksdagens ställningstaganden inom trafikområdet. Arbetet med att ta fram en sådan redovisning skulle sannolikt också framtvinga en enklare målstruktur och en klarare analys. Förslaget ligger väl i linje med de uttalanden som trafikutskottet gjort om samordning inom trafikområdet, liksom även med tankarna bakom den nya budgetprocess som beslutades av riksdagen våren 1995. Arbetet med budgetramar förutsätter en övergripande och samordnad åtterrapporering.

Övergången till mål- och resultatstyrning innebär en grundläggande förändring i sättet att styra förvaltningen. De arbetsuppgifter som ankommer på regeringskansliet har härmed ändrat karaktär, både kvantitativt och kvalitativt. Revisorerna anser att man inom Kommunikationsdepartementet bör ge ökad prioritet åt frågor som gäller utvärderingar och uppföljningar.

Både i denna granskning och i flera andra utredningar har konstaterats att regeringskansliet har små resurser att styra förvaltningen. Departementets analyser baseras i huvudsak på anslagsframställningen, årsredovisningar, rapportering enligt regleringsbrev samt muntlig information från myndigheterna. Vanligtvis skall arbetet ske snabbt. Vid behov anlitar Kommunikationsdepartementet experthjälp för analys och granskning.

Det är viktigt att departementet har reella möjligheter till analys, uppföljning och kontroll av så stora verksamheter som de som bedrivs av Banverket och Vägverket. Oberoende experter kan vid vissa tillfällen vara ett stöd i en fördjupad analys, men revisorerna anser att det även inom regeringskansliet bör ges mera tid och resurser för utvärderingar och uppföljningar. Revisorerna anser att såväl prioriteringarna inom Kommunikationsdepartementet som fördelningen av resurser mellan departement och myndigheter bör ses över i detta hänseende.

Dialogen mellan departement och myndigheter

Kontakterna mellan departement och myndigheter är ett led i den informella styrningen av myndigheterna. Dessa informella kontakter är inte bindande för regeringen eller myndigheten men utgör ett allt viktigare inslag i arbetet. I granskningen har framkommit att diskussionerna mellan Kommunikationsdepartementet och myndigheterna huvudsakligen förts på en principiell nivå med inriktning på framtiden. Någon utvärdering av måluppfyllelse, analyser av uppnådda resultat eller andra förklaringar har enligt uppgift inte tagits upp i diskussionerna.

Revisorerna anser för sin del att det är väsentligt att frågor om de uppnådda resultaten ges tillräckligt utrymme inom den politiska dialogen. I annat fall finns en risk för att resultatstyrningen i alltför hög grad lämnas till myndigheterna själva.

Revisorerna vill även peka på möjligheterna att vidareutveckla de informella dialogerna med hjälp av ett förbättrat underlagsmaterial hämtat från andra källor än de direkt berörda myndigheterna.

Styrelsens roll

En viktig förändring när det gäller styrelsens roll har nyligen ägt rum. Enligt de nya instruktionerna för både Banverket och Vägverket som gäller från den 1 juli 1996 har styrelsen *fullt ansvar* för verksamheten. Revisorerna anser att det praktiska genomslaget av styrelsens ändrade roll bör följas noga. Innebörderna av rollfördelningen bör klargöras för alla inblandade. Styrelseledamöterna måste erhålla en ingående och återkommande information om sina

uppgifter och sitt ansvar.

Revisorernas uppfattning är att styrelsen bör medverka i mål- och resultatstyrningen av Vägverket och Banverket. En ökad efterfrågan på resultatanalyser från styrelsens sida bör kunna bli ett medel att höja kvaliteten och informationsvärdet i resultatrapporteringen från verkets sida. Detta bör även underlätta regeringens arbete på området och visa sig i förbättring av regeringens återrapportering till riksdagen.

1997/98:RR7

Bilaga 3

Fortsatt arbete

Slutsatserna av denna granskning gäller i första hand förhållandet mellan Kommunikationsdepartementet och de studerade trafikverken. En del av de frågor som väckts under arbetet har emellertid förhållandevis generell giltighet, vilket innebär att de är viktiga att undersöka även för andra departementsområden. Revisorerna har därför inlett en granskning av analys och användning av resultat i regeringskansliet med exempel från tre andra departement – Kulturdepartementet, Socialdepartementet och Jordbruksdepartementet. De samlade slutsatserna från bägge granskningarna kommer att presenteras i en gemensam skrivelse till riksdagen under 1997.

1.1 Syfte och inriktning

Förslaget till denna granskning väcktes av revisorernas arbetsutskott. Bakgrunden ligger i de generella problem som finns vad gäller mål- och resultatstyrningen i statsförvaltningen, speciellt samspelet mellan departement och myndigheter. Detta är ett omfattande ämne, varför en avgränsning är nödvändig. Revisorernas arbetsutskott föreslog en avgränsning till Kommunikationsdepartementets område.

Regeringens/Kommunikationsdepartementets styrning av Vägverket och Banverket har valts som utgångspunkt för denna analys. Revisorerna betonar att det är de förvaltningspolitiska aspekterna som står i förgrunden i denna granskning, inte de kommunikationspolitiska. Liknande problem kan finnas på andra departementsområden och revisorerna har därför beslutat fortsätta sin granskning av mål- och resultatanalys. En kommande rapport som beräknas vara klar under 1997 kommer bl.a. att ta upp resultatanalysen inom regeringskansliet.

Underlagsmaterial som har använts i granskningen utgörs bl.a. av en konsultrapport som på revisorernas uppdrag utarbetats av direktör Isak Abramowicz och auktoriserade revisorn Ulf Pettersson, Öhrlings Coopers & Lybrand. Konsulterna beskriver riksdagens, regeringens och myndigheternas roller i mål- och resultatstyrningen. I kapitel 3 redovisas konsulternas centrala observationer och slutsatser. Konsulternas granskning omfattar huvudsakligen budgetåren 1994/95 och 1995/96. I bilaga 1 finns en sammanfattning av konsultrapporten samt en förteckning över intervjuade personer.

En annan viktig del av underlaget utgörs av de synpunkter som framkommit vid intervjuer och kontakter med Kommunikationsdepartementet, Riksrevisionsverket (RRV), Finansdepartementet, trafikutskottet och företrädare för Vägverkets och Banverkets ledning. Revisorernas tredje avdelning har vid ett möte diskuterat vissa centrala frågor med statssekreterare Magnus Persson i Kommunikationsdepartementet.

De särskilda problem som gäller den regionala nivåns inflytande och förhållandet mellan central och regional styrning av vägar och järnvägar tas upp i kapitel 4.

Revisorerna har i flera tidigare granskningar kommit in på frågor som rör mål- och resultatstyrningen, liksom regeringskansliets roll i denna process. Ett flertal utredningar och rapporter har tagit upp detta ämnesområde. Detta material samt synpunkter och slutsatser redovisas i kapitel 5. Revisorernas överväganden redovisas i kapitel 6.

1.2 Bakgrund

Transportområdet kännetecknas av höga kostnader och teknisk komplexitet. Dessa förhållanden försvårar styrning och kontroll från departementets sida. Investeringar och underhåll i vägar och järnvägar uppgår till stora belopp och kräver en omfattande teknisk och organisatorisk apparat för att genomföras.

Riksdagen beslutade 1988 om trafikpolitikens långsiktiga mål och inrikt-

ning (prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU13). Målen fastlades också 1991 då riksdagen fattade beslut om öknings av anslagen till investeringar i vägar och järnvägar (prop. 1990/91:87, bet. 1990/91:TU24).

Våren 1993 beslutade riksdagen om en långsiktig plan för utbyggnaden av landets väg- och järnvägsnät. Beslutet avsåg investeringar för totalt 98 miljarder kronor under en tioårsperiod (1994–2003). Programmet har sedermera förskjutits något till följd av det svåra budgetläget. Den puckel i byggandet som var planerad under de närmaste åren kommer därmed att planas ut något. Takten i genomförandet av programmet kommer att omprövas för varje nytt budgetår (prop. 1994/95:100, bilaga 7, s. 6).

I kompletteringspropositionen våren 1995 anges en planeringsram för vägar och järnvägar på nära 19 miljarder kronor under det förlängda budgetåret 1995/96. Till detta kommer statens kostnader för drift och underhåll av vägar och järnvägar på 10,3 miljarder kronor för samma 18-månadersperiod. Statens kostnader för investeringar i luftfart respektive sjöfart är av mindre storleksordning (0,1 respektive 0,9 miljarder kronor). De samlade utgifterna på Kommunikationsdepartementets område uppgår till nära 36 miljarder kronor under 1995/96. (Källor: prop. 1994/95:100, bilaga 7, samt prop. 1994/95:150, bilaga 6). Våren 1996 beslutade riksdagen om besparingar inom Kommunikationsdepartementets område för 1997 och 1998 (prop. 1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10). Besparingskravet omfattar 210 miljoner kronor för år 1997 och ytterligare 95 miljoner för år 1998, samt omfördelning av 350 miljoner kronor från år 1998 till åren 2000–2001.

Utöver fastställda investeringsplaner på totalt 98 miljarder kronor sker investeringar i infrastrukturanläggningar på totalt 50 miljarder kronor som är finansierade på annat sätt än med anslag, t.ex. förbindelsen över Öresund och storstadspaketen i Stockholm och Göteborg.

De totala utgifterna på statsbudgeten för utgiftsområde 22, kommunikationer, föreslås för år 1997 uppgå till 25,1 miljarder kronor varav ca 90 % gäller investeringar och underhåll av vägtrafikens och järnvägstrafikens infrastruktur (prop. 1996/97:1).

Vikten av att man samordnar investeringsplaneringen för transporterans infrastruktur har understruktats av riksdagen under en följd av år. Riksdagens revisorer har också, på förslag från trafikutskottet, granskat investeringsplaneringen. Den begränsade politiska styrningen av investeringsplaneringen och bristen på samordning påtalades härvid av revisorerna (förs. 1991/92:18).

Våren 1992 framförde riksdagen med anledning härav att riksdagens och regeringens inflytande borde stärkas på detta område. Utskottet har även senare återkommit till denna fråga och därvid hänvisat till synpunkter från flera håll, bl.a. Ekonomikommisionen och Produktivitetsdelegationen (1992/93:TU35). Här återfinns kritik mot den sektoriserade beslutsprocessen (vägar beslutas för sig och järnvägar för sig etc.), och mot den påverkan som utövas av lokala eller regionala intressen. Ekonomikommisionen framhöll också det önskvärda i att inte endast prioritera inom transportsektorn utan även mellan olika sektorer på basis av likartade samhällsekonomiska överväganden.

Trafikutskottet har flera gånger begärt att trafikplaneringen i landet skulle

samordnas, så att investeringar i alla fyra transportslagen planeras på ett integrerat sätt. Som ett svar på denna begäran tillsattes år 1993 Delegationen för prognoser och utveckling inom transportområdet (DPU). DPU fick till uppgift att utarbeta prognoser över trafikutvecklingen samt planeringsmodeller och samhällsekonomiska bedömningar av transportsystemet. DPU skulle även ansvara för statistik rörande transporter och trafik, samt bistå trafikverken med underlag i arbetet att följa upp och utveckla de trafikpolitiska målen (dir. 1992/93:92).

DPU har senare ombildats till en myndighet som fått namnet Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Förändringen trädde i kraft den 1 juli 1995. SIKA:s arbetsuppgifter avser hela kommunikationssektorn, dvs. förutom fysiska transporter även post- och televerksamhet m.m. SIKA är, liksom tidigare DPU, ett expertorgan med kontakter med trafikverken och med forskarvärlden.

Trafikutskottets återkommande önskemål om politiskt inflytande kom våren 1994 till uttryck i ett starkt kritiskt utskottsbetänkande samt en begäran om en parlamentarisk kommission (1993/94:TU16). En sådan tillsattes i december 1994 (dir. 1994:140). Kommunikationskommittén (KomKom) har till uppgift att i ett helhetsperspektiv utreda bl.a. trafikeringsfrågor, miljöanpassning, infrastrukturens utformning och investeringsplaneringens inriktning, dimensionering av trafiken samt åtgärder på informationsteknikområdet. Direktiven beskriver ett mycket omfattande utredningsprogram. Häri ingår att ge förslag till en nationell plan för kommunikationerna som baseras på en helhetssyn på transportsystemet. Principfrågor om styrning, kontroll, organisation, ekonomiska styrmedel, kostnadsansvar, finansiering m.m. kommer att tas upp i slutbetänkandet som skall lämnas senast den 1 mars 1997. Betänkandet kommer att utgöra underlag för regeringens samlade förslag till riksdagen våren 1998 om den framtida kommunikationspolitiken.

Kommittén avlämnade i mars 1996 ett delbetänkande, Ny kurs i trafikpolitiken, SOU 1996:26. Det första delbetänkandet från kommittén består av tre delar: en utvärdering av 1988 och senare års trafikpolitiska beslut, ett förslag till inriktning av investeringsplaneringen för tioårsperioden 1998–2007 byggt på analyser av olika trafikpolitiska inriktningar, samt en analys av den politiska förankringen av trafikplaneringen på nationell, regional och lokal nivå och förslag till förändringar härvidlag. Regeringen kommer under hösten 1996 att lämna förslag till riksdagen om infrastrukturen för perioden 1998–2007.

1.3 Införandet av mål- och resultatstyrning

Riksdagen beslutade våren 1988 om ändrade former för den statliga budgetprocessen. Grundtanken var att underlätta omprövningar av den statliga verksamheten genom att rikta uppmärksamheten på verksamhetens resultat – vad som har åstadkommit – i stället för, som tidigare, planerna för framtiden. Syftet var både att effektivisera och att stärka regeringens och riksdagens inflytande över den statliga verksamheten.

I kompletteringspropositionen (prop. 1987/88:150, bilaga 1) underströks behovet av en effektivare resurshushållning i den offentliga sektorn och det

angelägna i att fortlöpande kunna omprioritera i de offentliga utgifterna. En förutsättning för att kunna göra detta var att utveckla den statliga budgetprocessen. Därigenom skulle möjlighet ges att analysera och utvärdera resultat i offentlig verksamhet. Mål- och resultatstyrning skulle införas i budgetprocessen. Den skulle leda till att riksdag och regering i mindre utsträckning detaljstyr och i stället anger inriktning och mål för verksamheten. Myndigheternas analys och redovisning av resultat skulle förbättras.

I 1994 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bilaga 1) presenterades en strategi för att stärka resultatstyrningen. Det konstaterades också att de ursprungliga målen för resultatstyrning ligger fast som utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

Mål- och resultatstyrning respektive finansiell styrning är i dag centrala begrepp i budgetprocessen. Med mål- och resultatstyrning avses att mål formuleras för myndigheternas verksamhet, att löpande information om verksamhetens resultat tas fram, att resultaten bedöms regelbundet och att resultatbedömningen ligger till grund för beslut om den fortsatta verksamheten. Den finansiella styrningen innebär i första hand att ekonomiska ramar för att styra omfattningen av myndigheternas verksamhet läggs fast. Ansvar och beslutsfattande skall delegeras till myndigheterna. Myndighetsspecifika mål för en angiven tidsperiod och med tydliga krav på resultatuppföljning skall formuleras.

Det bör här framhållas att mål- och resultatstyrningen förutsätter att alla inblandade parter är engagerade, såväl riksdag och regering/departement som myndigheterna. Rollfördelningen måste vara klarlagd för att styrningen skall kunna fungera på avsett sätt. Den interdepartementala arbetsgruppen ELMA framhåller i sin rapport Åtgärder för att stärka resultatstyrningen (Ds 1995:6) att en sammanblandning av riksdagens, regeringens och utförarnas roller kan skapa oklara styrsignaler. Viktigt är också att relationerna mellan departement och myndigheter, mellan myndighetsledning och myndighetens olika enheter samt mellan enhetsledning och underliggande enheter fungerar väl.

Flera olika frågor kan ställas i anslutning till hur mål- och resultatstyrningen fungerar, såväl frågor om styrningens effektiva genomförande som frågor om kostnaderna för olika nivåer i systemet. I denna granskning ligger fokus på styrningens effektiva genomförande på den översta nivån i systemet, regeringen-myndigheten. Som nämnts ovan behandlar rapporten särskilt styrningsfrågor som rör Kommunikationsdepartementet och myndigheterna Banverket och Vägverket.

I detta kapitel lämnas en kortfattad beskrivning av de olika aktörernas uppgifter och roller i mål- och resultatstyrningen. De centrala beslutsdokumenten och deras funktion beskrivs också. Avsnittet kan ses som en inledning till analysen i kapitel 3.

2.1 Riksdagens roll i styrningen

Det är riksdagen som beslutar om statsutgifterna och de ekonomiska ramarna för olika ändamål. Riksdagen beslutar också om verksamhetsform och finansieringsform. Genom beslut om anslag, inriktning och övergripande mål för olika verksamheter följer att riksdagen även har ett ansvar att följa upp att ändamålen uppfylls och att resultaten nås. Återrapporteringen från regeringen sker främst genom budgetpropositionen. Hur omfattande och i vilken form redovisningen av resultatet skall ske från regeringen till riksdagen är en fråga för riksdagen att besluta om. Riksdagen har också att besluta om vilka egna utrednings- och analysfunktioner den skall ha.

Riksdagens revisorer har i en tidigare granskning, statliga informationsinsatser i ett styrningsperspektiv, (förs. 1994/95:RR14) utförligare behandlat riksdagens roll i mål- och resultatstyrningsprocessen. Revisorererna föreslog därvid ett antal olika åtgärder som syftar till att stärka riksdagens roll. Vikten av ett bättre beslutsunderlag och en förbättrad resultatinformation från regeringen framhölls särskilt.

Regeringen har i proposition 1995/96:220 föreslagit att en ny budgetlag införs från och med den 1 januari 1997. Riksdagens ställning kommer att stärkas genom införandet av en bestämmelse som ålägger regeringen att redovisa de mål och resultat som uppnåtts för olika ändamål. Hur omfattande återredovisningen från regeringen till riksdagen herefter kommer att bli framgår ej av lagförslaget eller förarbetena. Bestämmelsen ger dock riksdagen ytterligare en möjlighet att efterfråga den information den anser sig behöva. Genom lagregleringen klargörs samtidigt riksdagens viktiga roll i mål- och resultatstyrningsprocessen. Av propositionen framgår att redovisningen är tänkt att ges i samband med budgetpropositionen. Den nya budgetlagen förväntas bli behandlad av riksdagen i november 1996.

2.2 Regeringens roll i styrningen

Konstitutionellt kan styrning av myndigheter endast utövas av regeringen och endast genom regeringsbeslut. Undantagna är de myndigheter som lyder direkt under riksdagen, dvs. Riksbanken, Riksdagens ombudsmän och Riksdagens revisorer. Regeringen har flera olika instrument för att styra en myndighet och den verksamhet myndigheten bedriver.

I budgetpropositionen föreslår regeringen de övergripande mål och den inriktning av verksamheten som skall gälla för myndigheten. Regeringen skall samtidigt redovisa den analys som ligger till grund för förslagen. Regeringens analys baseras till stor del på de uppgifter myndigheten själv har lämnat.

Det är också regeringen som inför riksdagen föreslår lagstiftning som blir

styrande för myndigheten och hur verksamheten skall finansieras. I särskilda författningar och i myndighetens instruktion bestämmer regeringen den närmare inriktningen av myndighetens verksamhet. I det årliga regleringsbrevet och i andra särskilda regeringsbeslut anger regeringen styrande verksamhetsmål samt beslutar om olika uppdrag till myndigheten. Myndighetens återrapportering sker främst i samband med årsredovisningen.

Utöver styrning genom regelverk sker styrningen även genom informella kontakter. En fortlöpande dialog mellan regering/departement och myndigheten är viktig både för regeringen och myndigheten.

I regeringens befogenheter i styrningen av myndigheterna ingår bl.a. val av ledningsform, utnämning av generaldirektör/myndighetschef och styrelse.

Regeringen skall i budgetpropositionen lämna förslag till riksdagen om myndigheternas mål och verksamhetsinriktning. Regeringens analyser inför budgetpropositionen baseras i huvudsak på anslagsframställning, årsredovisningar, rapportering enligt regleringsbrev samt muntlig information från myndigheterna. Enligt vad som framkommit i denna granskning sker bl.a. analys av anslagsframställningen, sammanfattning och rapportering till departementsledningen ibland på mycket kort tid, ca två till tre veckor.

Redan under den förra mandatperioden infördes krav på en formaliserad dialog avseende mål- och resultatstyrning mellan regeringskansliet och dess myndigheter. En handledning, Förberedelser och uppläggning av mål- och resultatdialog, finns utarbetad av Finansdepartementet. Av olika skäl följdes denna aktivitet inte upp inom regeringskansliet och utfallet kom att variera mellan de olika departementen. Syftet är att möten skall genomföras en till två gånger per år. Finansdepartementet skall följa upp att mötena ägt rum. Dialog sker också mellan departementets tjänstemän och myndigheten, ibland orsakade av yttre händelser, men ofta som ett återkommande moment i regeringens beredningsarbete inför regleringsbrev, propositioner m.m.

Införandet av mål- och resultatstyrning har tillsammans med den nya budgetprocessen med rambudgetering och ökad delegering till myndigheterna ställt ökade krav på uppföljning och utvärdering. Regeringen erfordrar nu en delvis annan typ av information. Regelverket har de senaste åren varit föremål för översyn samtidigt som betydelsen av de olika dokumenten i styrningen förändrats. Informationen till regeringen behöver nu bli mer myndighets-specifik och verksamhetsanpassad. Anslagsframställningen har fått en allt mindre betydelse och regleringsbrev och årsredovisning utgör nu de viktigaste dokumenten för regeringen. Information även från andra organ än myndigheten som rapporter från RRV, Statskontoret, forskare samt offentliga utredningar har samtidigt ökat i betydelse.

2.3 Myndigheternas ledningsformer

Riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer har de senaste åren behandlats av regeringen och riksdagen vid flera tillfällen.

Tidigare principer för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna fastställdes av riksdagen år 1987 genom det s.k. verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU29, rskr. 226). Enligt detta beslut skulle förvaltningsmyndigheterna normalt ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen. Ansvarsfördelningen mellan myndighetschefen och styrelsen följde som regel huvudprincipen i verksledningsbeslutet. Den innebar att chefen för myndigheten inför regeringen var ansvarig för myndighetens verksamhet, medan styrelsens uppgift var att öva insyn i verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och medborgerligt omdöme.

1994 års riktlinjer

Riksdagen godkände under våren 1994 nya riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (prop. 1993/94:185, bet. KU42, rskr. 381). Riktlinjerna innebar i huvudsak att centrala förvaltningsmyndigheter i första hand skulle styras som enrådighetsverk, dvs. där myndighetschefen ensam har ansvaret för verksamheten inför regeringen. I sådana verk skall i regel inrättas särskilda råd med insyn som främsta uppgift. Vid valet av ledningsform skall regeringen pröva om det finns vägande skäl som motiverar att en myndighet leds på annat sätt än av en enrådig chef.

Regeringens förslag våren 1995

I 1995 års kompletteringsproposition redovisar regeringen ett förslag till ledningsform för centrala förvaltningsmyndigheter som inte fullt ut stämmer med de riktlinjer som riksdagen godkände 1994. Den nuvarande ledningsformen, där en myndighetschef och en lekmannastyrelse delar på ansvaret för verksamheten bör enligt regeringen behållas för en rad myndigheter. Enligt förslaget bör vidare såväl enrådighets- som styrelsemodellen anpassas till de särskilda förutsättningar som råder för den enskilda myndigheten. En styrelse kan ha ett helt eller med myndighetschefen delat ansvar för verksamheten inför regeringen.

Regeringen anger i kompletteringspropositionen följande övriga allmänna principer.

Ledningsformen *enrådighetsverk* bör övervägas där det finns behov av en mer direkt och tydlig styrning av myndigheten och där politiska beslut måste genomföras utan fördröjning. Modellen bör i vissa fall kompletteras med ett av regeringen tillsatt insynsråd.

Ledningsformen *styrelse med fullt ansvar* för verksamheten bör främst övervägas för myndigheter som arbetar under affärsliknande förhållanden eller har en verksamhet som innebär stort finansiellt och självständigt ansvar.

Ledningsformen *nuvarande styrelsemodell* med ett delat ansvar mellan styrelsen och myndighetschefen bör övervägas för myndigheter där en viss bredd och mångfald är önskvärd i verksamheten och det därför inte finns skäl för regeringen att närmare styra den.

Verksamhetens art och regeringens behov av att styra myndigheten skall

vara den grundläggande utgångspunkten vid val av ledningsform. I propositionen redovisar regeringen vilka myndigheter den avser att ge ny ledningsform under år 1995 genom ändringar i myndighetens instruktion. Banverket och Vägverket föreslås båda få ändrad ledningsform från styrelsemodell med delat ansvar för verksamheten till styrelse med fullt ansvar.

Konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet anförde vid sin behandling av kompletteringspropositionen (bet. 1995/96:KU1) att innehållet i den reservation som avgavs då riksdagen våren 1994 fattade beslut om riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas ledningsformer skulle ligga till grund för regeringens beslut. Detta innebär bl.a. att den tidigare gällande huvudregeln att statliga myndigheter normalt skall ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen återinfördes. Härutöver delade utskottet i huvudsak de av regeringen föreslagna riktlinjerna. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan (prop. 1994/95:150, bet. KU1, rskr. 32).

Regeringen har under våren 1996 beslutat om ändring av instruktionerna för Banverket och Vägverket. Myndigheternas styrelser ges i instruktionerna fullt ansvar för myndigheternas verksamhet.

2.4 RRV:s roll i mål- och resultatstyrningen

Riksrevisionsverket har flera betydelsefulla roller i mål- och resultatstyrningen av myndigheterna.

RRV fungerar bl.a. som normgivare gentemot myndigheterna genom att utfärda tillämpningsföreskrifter och allmänna råd till de centrala ekonomiska administrativa förordningarna.

RRV är regeringens revisionsorgan. Den årliga revisionen skall varje år uttala sig om kvaliteten i redovisningen samt om ledningens förvaltning av verksamheten inom de organisationer som RRV granskar.

Revisionens bedömning sammanfattas i en revisionsberättelse, som för myndigheter alltid ställs till regeringen, med kopia till myndigheten. Väsentliga avvikelser från kraven kan leda till invändning, s.k. oren revisionsberättelse. Iakttagelser som kan vara av mindre vikt lämnas i promemorior till myndighetens ledning. Revisionen av t.ex. Banverkets årsredovisning för 1995, vari resultatredovisningen ingår, förmedlades i form av rapport till styrelsen för att uppmärksamma denna på RRV:s iakttagelser.

RRV granskade för ett par år sedan systemet för investeringsplanering inom de stora trafikverken (Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket, RRV 1994:23).

RRV:s årliga rapport till regeringen kommer från och med 1997 att publiceras i maj varje år. Här summeras generella iakttagelser och rekommendationer från revisionen och den ekonomiska avdelningen om bl.a. resultatstyrningen av myndigheterna. Här tas också upp frågor av generell karaktär från alla RRV:s tre avdelningar. I den årliga rapporten strävar man efter att ge förhållandevis allmängiltiga beskrivningar av läget inom statsförvalt-

2.5 Dokument i beslutsprocessen

2.5.1 Anslagsframställning och budgetproposition

En ny förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. träder i kraft den 1 januari 1997. Den enkla anslagsframställningen kallas i den nya förordningen budgetunderlag. Den fördjupade anslagsframställningen benämns underlag för fördjupad prövning. I stora delar är innehållet i bestämmelserna desamma som nu gällande förordning om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (1993:134), men förordningen innehåller också flera nyheter.

Budgetunderlaget skall tillsammans med årsredovisningen ligga till grund för regeringskansliets budgetarbete och s.k. ramdiskussion. I budgetunderlaget skall främst den ekonomiska information som regeringskansliet behöver inför budgetpropositionen redovisas. Myndigheten skall föreslå finansiering av verksamheten för de tre närmaste åren. I dag omfattar den enkla anslagsframställningen endast det kommande budgetåret.

I den nya förordningen anges särskilt att myndighetens förslag skall rymmas inom den ram som regeringen beslutat för myndigheten. Om myndigheten lämnar förslag som leder till ökade kostnader skall myndigheten redovisa förslag inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna.

Regeringen beslutar varje år vilken myndighet som skall redovisa underlag för fördjupad prövning. Bestämmelserna om fördjupad prövning motsvarar i stort nuvarande bestämmelser om fördjupad anslagsframställning. Underlaget skall innehålla en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för det eller de budgetår underlaget avser. I resultatanalysen skall verksamheten utvärderas och redovisas i förhållande till de mål för verksamheten som regeringen fastställt. Underlaget skall även innehålla en sammanfattande omvärlds- och resursanalys.

I denna granskning har framkommit att det inte finns någon heltäckande handledning för hur regeringens analys av myndigheternas verksamhet skall göras eller dokumenteras. Däremot finns en intern instruktion inom regeringskansliet för hur budgetpropositionen skall utformas.

I budgetpropositionen skall regeringen lyfta fram den information som riksdagen behöver för sitt ställningstagande. Regeringens motiv för olika förslag och en analys av myndigheternas prestationer och resultat kopplade till de mål regering och riksdag lagt fast skall redovisas.

Ett förändringsarbete avseende budgetpropositionens utformning har bedrivits inom regeringskansliet de senaste åren. Ett av syftena med arbetet är att försöka tydliggöra sambandet mellan de övergripande politiska bedömningarna och enskilda krav och åtgärder som redovisas på myndighetsnivå. I propositionen 1995/96:220 med förslag om ny budgetlag från och med den 1 januari 1997 redovisar regeringen åtgärder som syftar till en utveckling i den riktningen.

Regleringsbrevet, som utformas inom fackdepartementet och beslutas av regeringen styr myndighetens verksamhet under det kommande budgetåret. Regleringsbrevet skall innehålla uppgifter om myndighetens övergripande mål, dess verksamhetsmål samt regeringens återrapporeringskrav på myndigheten.

Inför budgetåret 1995/96 tog Finansdepartementets budgetavdelning fram en *handledning för upprättande av regleringsbrev*. I handledningen sägs att regleringsbrevet skall vara kortfattat. Verksamhetsmålen skall vara så utformade att de går att följa upp. Sådant som inte har naturlig plats i regleringsbrevet bör placeras på annat ställe. I regleringsbrevet skall inte tas med bestämmelser som redan anges i gällande förordningar. Däremot skall beslutade undantag från förordningarna anges. I regleringsbrevet skall även anges *återrapporeringskrav och särskilda uppdrag* till myndigheten.

Innehållet i regleringsbrevets verksamhetsdel skall ge uttryck för regeringens preciserade syn på hur verksamheten skall resultatstyras det kommande budgetåret. De *övergripande målen* för myndighetens verksamhet samt eventuella preciseringar av dessa skall anges. De övergripande målen skall vara vägledande för myndigheten vid beslut om verksamheten. Målen kan också utvecklas och göras tydligare i regleringsbrevet.

I verksamhetsdelen skall vidare anges de *verksamhetsmål* som regeringen beslutar. Verksamhetsmålen skall avse de uppgifter som regeringen särskilt vill lyfta fram. Förutom de verksamhetsmål som anges i regleringsbrevet gäller de verksamhetsmål som myndigheten själv ställer upp för sin verksamhet.

Verksamhetsmålen skall vara mätbara i den meningen att det skall gå att bedöma om myndigheten har nått verksamhetsmålen eller inte. Det innebär inte, enligt instruktionen, att de måste vara kvantitativa. Det skall dock vara ambitionen. Avsteg från huvudprincipen att formulera kvantifierbara verksamhetsmål kan i vissa fall göras under förutsättning att regeringen kan säkerställa att verksamheten bedrivs med avsedd inriktning. Om det inte är lämpligt eller möjligt att kvantifiera målen bör de anges i termer av att ”öka eller minska” i förhållande till en på förhand fastställd nivå.

Verksamhetsmålen kan avse antingen myndigheternas slutprestationer (s.k. prestationsmål) eller effekter i omvärlden (s.k. effektmål). I det senare fallet skall det vara möjligt att hänföra effekterna till myndigheternas prestationer. Effektmål mäter således myndighetens påverkan på sin omvärld.

Inför budgetåret 1997 har Finansdepartementet tagit fram en förnyad handledning för regeringskansliets arbete med regleringsbrevet. Här redovisas bl.a. de förändringar den nya förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. innebär för regleringsbrevsarbetet. En viktig förändring inför budgetåret 1997 är att regeringen nu måste fatta beslut om samtliga de verksamhetsmål som skall gälla för en myndighets ansvarsområde. Den tidigare bestämmelsen att myndigheten själv skall fastställa de verksamhetsmål som regeringen inte beslutat har tagits bort. Verksamhetsmålen skall vara uppföljningsbara men behöver inte längre vara kvantitativa. Regeringen skall i stället fastställa vilken kvantitativ resultatinformation som myndigheten skall

återrapportera till regeringen och som skall användas vid bedömningen av måluppfyllelse. Vidare skall regeringen i regleringsbrevet fastställa den indelning av myndighetens verksamhet eller verksamhetsgrenar som målen och resultatinformationen skall återrapporteras i. Den indelningsgrund som bestäms i regleringsbrevet kommer att påverka hur myndigheterna presenterar sin information i budgetunderlag och i underlag för fördjupad prövning.

2.5.3 Årsredovisningen

I *Förordning om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning (SFS 1993:134)* regleras utformningen av myndigheternas årsredovisning. RRV ger ut föreskrifter och allmänna råd till förordningen. Som ovan nämnts ersätts denna förordning av en ny förordning från den 1 januari 1997, *Förordning 1996:882 om myndigheters årsredovisning m.m.* Innehållet i den nya förordningen överensstämmer i stora delar med den nu gällande förordningen.

Årsredovisningen skall ge ett kortfattat underlag för regeringens uppföljning och prövning av myndighetens verksamhet. Den skall bestå av resultatredovisning, resultat- och balansräkningar samt anslagsredovisning och finansieringsanalys.

Årsredovisningen skall vara överskådlig och ge en rättvisande bild av myndighetens hela verksamhet. Den skall också möjliggöra jämförelser mellan åren.

I resultatredovisningen skall myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de återrapporteringskrav som regeringen angett i regleringsbrev eller andra beslut. I anslagsredovisningen skall myndigheten kommentera och förklara anslagsutfallet samt i finansieringsanalysen verksamhetens finansiering och den likvida ställningen. Underlaget skall även innehålla en sammanfattande omvärlds- och resursanalys.

En nyhet i den kommande förordningen är att myndigheterna även skall lämna en delårsrapport den 15 augusti varje år. Delårsrapporten behöver inte innehålla någon resultatredovisning. Utöver resultaträkning, balansräkning, anslagsredovisning och finansieringsanalys skall den däremot innehålla en prognos över anslagsutfall, verksamhetens kostnader och intäkter för det pågående budgetåret.

En annan nyhet är att styrelsen, om myndigheten har en sådan, skall skriva under årsredovisningen tillsammans med myndighetschefen.

Riksdagen

Riksdagen beslutar om statsutgifterna och de ekonomiska ramarna för olika ändamål. Riksdagen beslutar också om de organisatoriska ramarna för olika verksamheter genom att besluta om verksamhetsform och finansieringsform. Riksdagen har ett ansvar för att följa upp att ändamålen uppfylls och målen nås. Det ankommer på riksdagen själv att besluta om sin roll i resultatstyrningen. Genom den nya budgetlagen stärks riksdagens ställning.

Regeringen

Styrningen av myndigheterna utövas av regeringen. Till grund för denna styrning ligger riksdagsbeslut om lagstiftning, ekonomiska och organisatoriska ramar. Riksdagsbesluten baseras på förslag från regeringen. Regeringens direkta styrning av myndigheterna utövas genom regelverket (regleringsbrev, särskilda regeringsbeslut och uppdrag till myndigheterna), genom val av ledningsform och genom utnämning av generaldirektör och styrelse.

Åtterrapporering

Myndighetens återrapporering till regeringen sker främst genom årsredovisningen. Regeringens återrapporering till riksdagen sker främst genom budgetpropositionen. Regeringens analys baseras till stor del på de uppgifter myndigheten själv har lämnat.

Enligt den nya budgetlagen skall regeringen inför riksdagen redovisa målen för olika verksamheter och de resultat som uppnåtts.

3.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs styrningen av Banverket och Vägverket och samspelet mellan Kommunikationsdepartementet och myndigheterna. Underlaget utgörs huvudsakligen av konsultrapporten. Kapitlet inleds med en kortfattad beskrivning av myndigheternas verksamheter.

Konsulternas analys är baserad på intervjuer och skriftlig dokumentation. Intervjuerna har inriktats mot fyra områden – regler och rollfördelning, mål- och resultatstyrning, kommunikation samt ansvarsfördelning. Granskningen omfattar i huvudsak budgetåren 1994/95 och 1995/96. I bilaga 1 till revisorernas rapport redovisas en sammanfattning av konsultrapporten samt en förteckning över intervjuade personer.

3.2 Myndigheternas verksamheter

3.2.1 Banverket

Banverket är en i huvudsak anslagsfinansierad central förvaltningsmyndighet för frågor som rör järnvägar. Verkets huvuduppgifter är enligt den nya instruktionen som gäller från den 1 juli 1996 (SFS 1996:286) att driva och förvalta statens spåranläggningar, ansvara för säkerhetsfrågor rörande spårtrafik inom sitt område samt verka för järnvägens utveckling och en miljöanpassad järnvägstrafik. Vidare skall Banverket initiera, planera och stödja tillämpad samhällsmotiverad forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde. Myndigheten får bedriva uppdrags-, uthyrnings- och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt.

Banverket redovisade för år 1995 en omsättning på drygt 14 miljarder kronor. För budgetåret 1997 har regeringen föreslagit ett anslag på totalt 768 miljoner kronor för verkets kostnader för administration, banfördelning och trafikledning samt Järnvägsinspektionen. För drift och investeringar i järnvägar föreslår regeringen totalt 8,7 miljarder kronor (prop. 1996/97:1).

Medeltalet anställda uppgick 1995 till 6 500.

Organisation

Banverkets organisation är starkt decentraliserad med en indelning i fem regioner och 20 bandistrikt. Därutöver finns producerande och förvaltande enheter med eget resultatansvar, nämligen industridivisionen, banskolan och Banverkets telenät. Inom Banverket finns därtill en järnvägsinspektion.

Myndighetens verksamhet leds av styrelsen som är utsedd av regeringen. Styrelsens uppgifter regleras i verksförordningen och i Banverkets instruktion. Det är ytterst styrelsen som är ansvarig för myndighetens verksamhet. Generaldirektören ansvarar för Banverkets löpande verksamhet enligt de direktiv och riktlinjer styrelsen beslutar.

Beslut om ny organisation fattades under 1995 vilken skall vara genomförd den 1 januari 1998. Ett av syftena med omorganisationen är att tydlig-

Övergripande mål

Banverket har ett samlat ansvar för att åstadkomma ett effektivt järnvägssystem som syftar till att uppfylla de övergripande trafikpolitiska mål som lades fast i 1988 års trafikpolitiska beslut (prop. 1987/88:50, bet. 1987/88:TU19, rskr. 1987:260). Detta är att medborgare och näringsliv i landets olika delar skall erbjudas en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta samhällsliga kostnad. Det övergripande målet har sedan vidareutvecklats i fem delmål: Tillgänglighet, Effektivitet, Säkerhet, Miljö och Regional balans. Dessa övergripande mål är gemensamma för samtliga trafikverk.

Banverket har med utgångspunkt i det trafikpolitiska målet beslutat om egna verksamhetsmål för den operativa verksamheten.

Regeringen har föreslagit att Banverket får ett sektorsansvar för hela järnvägstransportsystemet (prop. 1996/97:1). Sektorsansvaret innebär att Banverket som statens företrädare på central nivå skall ha ett samlat ansvar för hela järnvägstransportsystemets effektivitet, tillgänglighet, framkomlighet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan samt för frågor inom järnvägsområdet som rör fordon, kollektivtrafik och handikappanpassning.

Verksamhet

Utifrån de uppgifter Banverket har erhållit från statsmakterna har verksamheten strukturerats i följande verksamhetsgrenar: banhållning, myndighetsuppgifter och resultatenheter.

Verksamhetsgrenen *banhållning* avser Banverkets ansvar för hur det statliga järnvägsnätet utformas, underhålls och förnyas.

I verksamhetsgrenen *myndighetsuppgifter* ingår myndighetens funktion som stabsorgan till regeringen, uppgiften att besluta i t.ex. trafikeringsfrågor, beredskapsansvaret för funktionen banhållning samt ansvaret att stödja forskning och utveckling inom järnvägssektorn. Här ingår även Järnvägsinspektionen.

Verksamhetsgrenen *resultatenheter* avser i huvudsak den del av Banverkets produktion och förvaltning som bedrivs inom resultatenheterna industridivisionen, banskolan och Banverkets telenät samt även inom nuvarande distrikt.

3.2.2 Vägverket

Vägverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om väghållning och säkerhet i vägtrafiken. Verkets huvuduppgifter är bl.a. att svara för statens väghållning och det samlade trafiksäkerhetsarbetet. Myndigheten ansvarar för planering, projektering, byggande, underhåll och drift av de statliga vägarna. Dessutom har verket ett sektorsansvar inom områdena trafiksäkerhet, miljö, handikappanpassning och kollektivtrafik. Enligt sin instruktion (SFS 1992:1467, ändrad senast 1996:328) skall verket också initiera, planera

och stödja forskning och utveckling inom sitt verksamhetsområde.

Verksamhetsvolymen uppgick 1995 till 16,8 miljarder kronor. Transferringar av statsbidrag till externa mottagare uppgick till 2,6 miljarder kronor under 1995.

I 1996 års budgetproposition uppgår anslaget för verkets administration för 1997 till 440 miljoner kronor. Regeringen föreslår att totalt 12,5 miljarder kronor anslås för 1997 till drift och underhåll av vägar, byggande av vägar och länstrafikanläggningar, enskilda vägar samt kostnader för Vägverkets registerverksamhet (prop. 1996/97:1).

Medeltalet anställda uppgick år 1995 till 7 023.

Organisation

Vägverket har nyligen varit föremål för en organisationsöversyn. Den nya organisationen gäller från den 1 juli 1996. Ett av syftena med omorganisationen har enligt Vägverket varit att tydliggöra verkets huvuduppgifter: sektorsuppgifter, myndighetsutövning, statlig väghållning och produktion.

Myndigheten leds av styrelsen vilken är utsedd av regeringen. Styrelsen är ytterst ansvarig för myndighetens verksamhet, och dess uppgifter regleras i instruktion och verksförordning. Internrevisionen är knuten till styrelsen. Generaldirektören är under styrelsen chef för verket och ansvarar för och leder den löpande verksamheten enligt styrelsens direktiv och riktlinjer.

Övergripande mål

Riksdagens trafikpolitiska beslut är utgångspunkten för Vägverkets verksamhet. Det övergripande målet för samhällets trafikpolitik är: Att erbjuda medborgarna och näringslivet i landets olika delar en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnader. Riksdagen beslöt våren 1996 att Vägverket skall ha ett sektorsansvar inom vägtransportssystemet (prop. 1995/96:131, bet. 1995/96:TU18).

Verksamhet

Vägverket delar upp sina uppdrag i fyra huvuduppgifter: sektorsuppgifter, myndighetsutövning, statlig väghållning och produktion.

Sektorsuppgifterna är de insatser som krävs från Vägverkets sida för att uppnå de av statsmakterna beslutade målen för vägtransportsektorns utveckling. Häri ingår bl.a. frågor om kollektivtrafik, miljöfrågor och trafiksäkerhet.

Vägverkets myndighetsansvar omfattar utveckling och upprätthållande av ett fordons- och körkortsregister, bidragsgivning till länsvägar, framtagning och tillämpning av regler för fordon, körkort, trafikmiljö och yrkestrafik.

Verkets uppgift som statlig väghållare är att i rollen som beställare utveckla och förvalta det statliga vägnätet samt att utöva tillsyn över kommunernas väghållning.

Huvuduppgiften produktion avser projektering, byggande, drift och underhåll av vägnätet på beställning av Vägverket eller andra. Produktionsorganisationen omsatte år 1995 ca 7 miljarder kronor.

Vägverket förvaltar vidare statens aktier i ett antal bolag. Verksamheten omfattar dels projektfinansieringsbolag, dels bolag med kommersiellt inriktad verksamhet utanför Vägverket.

1997/98:RR7
Bilaga 3

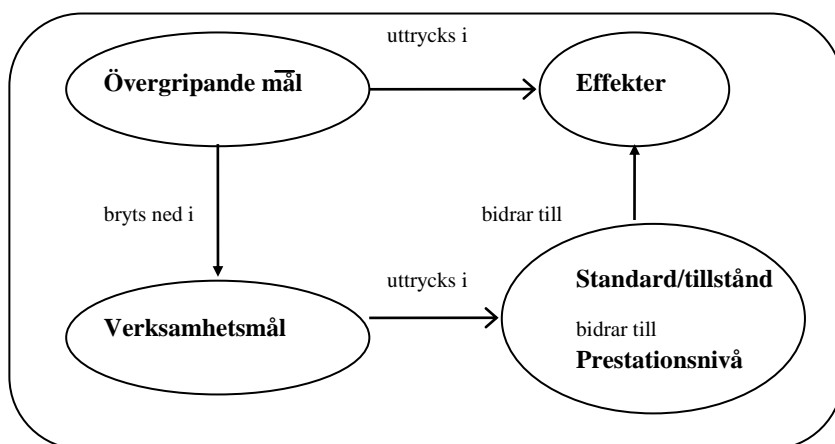
3.3 Mål inom kommunikationsområdet

3.3.1 Trafikpolitiska mål fastställda av riksdagen

Riksdagen beslutade 1988 om de nuvarande övergripande trafikpolitiska målen. Målen, som är gemensamma för samtliga trafikverk, anger att medborgarna i landets olika delar skall erbjudas en tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad. Därutöver har fem delmål formulerats.

Övergripande trafikpolitiska mål	Delmål
<ul style="list-style-type: none">• Tillfredsställande trafikförsörjning• Säker trafikförsörjning• Miljövänlig trafikförsörjning till lägsta möjliga samhälls-ekonomiska kostnad	<ul style="list-style-type: none">• Tillgänglighet• Effektivitet• Trafiksäkerhet• Miljö• Regional balans

De övergripande målen för både Vägverket och Banverket härleds från de övergripande trafikpolitiska målen och delmålen beslutade av riksdagen. Relationen mellan övergripande mål och verksamhetsmål samt de termer de uttrycks i för Vägverket illustreras i följande figur. (Källa: Vägverket)



3.3.2 Banverkets verksamhetsmål

Banverket har utarbetat och föreslagit egna verksamhetsmål för den operativa verksamheten härledda ur de trafikpolitiska målen. Regeringen och riksdagen har godkänt inriktningen av verksamheten utifrån föreslagna mål (prop. 1994/95:100 bil. 7, bet. 1994/95:TU14, rskr. 1994/95:231). Regering-

en har härefter i regleringsbrevet för 1995/96 beslutat att verksamhetsmålen skall gälla för den kommande perioden. I regleringsbrevet uppdrog regeringen samtidigt till verket att senast den 15 november 1995 redovisa förslag till kvantifierbara verksamhetsmål. Banverket redovisade sitt uppdrag med förslag till kvantifierbara mål m.m. i december 1995.

Nedan beskrivs Banverkets verksamhetsmål samt huruvida målen är kvantifierade i de två senaste årens regleringsbrev. De förslag till nya kvantifierbara mål som Banverket föreslagit i ovan nämnda rapport är inte med i denna redovisning.

Hastighet – Det operativa målet hastighet påverkar starkt järnvägens effektivitet. Hastighet är ett viktigt mål för främst persontrafiken. Måttet är kvantifierat i regleringsbreven för de två senaste budgetåren.

Bärighet (Axellast i 1994/95 års regleringsbrev) – Bärighet är ett viktigt mål för godstrafiken. Bärighet mäts genom nyckeltalet största tillåtna axellast. Måttet är kvantifierat i regleringsbreven för de två senaste budgetåren.

Kapacitet – Kapaciteten i bansystemet kan uttryckas som antalet tåg per tidsenhet vid en given trafikstandard. Måttet är *inte* kvantifierat i vare sig 1994/95 eller 1995/96 års regleringsbrev.

Driftsäkerhet – Driftsäkerheten anger tillförlitligheten för Banverkets tekniska anläggningar och system med avseende på fel- och funktionsavhjälpning. Måttet är kvantifierat för innevarande år (1995/96) men inte för året dessförinnan.

Trafiksäkerhet – Med trafiksäkerhet avses säkerhet för passagerare, tågpersonal, den personal som arbetar på eller i farlig närhet av spåret och övriga trafikanter. Måttet är kvantifierat i regleringsbrevet för 1995/96 men inte för året dessförinnan.

Miljö (1994/95 års regleringsbrev) – Banverkets mål avseende miljö tar sikte på den totala miljön som kan förbättras genom miljövänligare transporter, men avser även livsmiljön för de människor som bor och arbetar i närheten av banorna. Ett antal uppföljningsmodeller och nyckeltal har utarbetats där den långsiktiga trenden betonas.

Buller- och vibrationsstörningar – Ersätter miljö i 1995/96 års regleringsbrev. Båda målen har kvantifierats.

Regional balans – Allmänt gäller att enligt det trafikpolitiska målet skall transportsystemet bidra till regional balans. Banverket har inget eget verksamhetsmål för regional balans.

Nedan sammanfattas vilka av Banverkets verksamhetsmål som har kvantifierats, om målen är mätbara samt om utfallet är redovisat i 1994 års årsredovisning (ÅR).

Verksamhetsmål för Banverket	Kvantifierat enligt 1994/95 och 1995/96 års regleringsbrev	Om nej, har myndigheten kvantifierat målet i ÅR?	Är målet mätbart?	Redovisas utfallet i 1994 års ÅR?
Hastighet	Ja/Ja		Ja	Ja
Bärighet	Ja/Ja		Ja	Ja
Kapacitet	Nej/Nej	Nej	Ja	Nej
Driftsäkerhet	Nej/Ja		Ja	Ja
Trafiksäkerhet	Nej/Ja		Ja	Ja
Miljö	Nej/---	Nej	Nej	Nej
Buller/vibration	---/Ja		Ja	---
Regional balans	Saknas	Nej	---	Nej

I Banverkets budget för 1996 har kvalitetsåtaganden definierats inom regionerna och för respektive stråk. Kvalitetsåtagandena omfattar spårägskvalitet, trafiksäkerhet och driftsäkerhet.

3.3.3 Vägverkets verksamhetsmål

Vägverket har på samma sätt som Banverket utarbetat förslag till verksamhetsmål vilka behandlats av regeringen och riksdagen (prop. 1994/95:100 bil. 7, bet. 1994/95:TU18, rskr. 1994/95:293). Regeringen konstaterar i budgetpropositionen att Vägverkets förslag till verksamhetsmål är ett första försök till kvantifierade mål. Regeringen anför att målen bör utvecklas samt att verksamhetsmålet regional balans bör konkretiseras så att det är möjligt att följa upp. Regeringen har vidare i regleringsbrevet för 1995/96 uppdragit åt myndigheten att till regeringen redovisa förslag till vidareutvecklade mål och resultatmål samt förslag till kvantifierade verksamhetsmål. Vägverket inlämnade i december 1995 sin rapport Verksamhetsmål och resultatmål. Förslagen i rapporten kommer att utgöra underlag till regeringen inför kommande budgetproposition och regleringsbrev.

Sedan år 1988 gäller de fem övergripande trafikpolitiska delmålen men prioriteringarna för ett givet år kan variera. År 1988 prioriterades exempelvis miljöfrågorna medan de dominerande frågorna i början på 1990-talet var produktivitet och tillväxt. Nu synes miljöfrågorna prioriteras igen.

Målen konkretiseras i form av en nationell väghållningsplan som omfattar en tioårsperiod. Nuvarande plan avser perioden 1994–2003. Den nationella väghållningsplanen kompletteras med 7 regionala planer och 24 länstrafikanläggningsplaner samt en bärighetsplan uppdelad på län. Den sistnämnda planen har en särskild finansiering. Tioårsperspektivet bryts ned till treårs-mål. Dessa mål används som underlag för diskussion med regionerna med

avseende på standarder och resurser. Vidare finns ett nationellt trafiksäkerhetsprogram för åren 1995–2000 som utarbetats tillsammans med Kommunförbundet och Rikspolisstyrelsen samt ett miljöprogram.

Verksamhetsmålen redovisas i termer som standard/tillstånd. Exempel inom Vägverkets område är hastighetsnivå och avgasutsläpp hos nya personbilar. Verksamhetsmålen kan också redovisas i prestationsnivå som för Vägverket kan röra sig om handläggningstid för förarprov.

Kommunikationsdepartementet har inte kvantifierat Vägverkets verksamhetsmål vare sig i 1994/95 eller 1995/96 års regleringsbrev. Verksamhetsmålen är:

Tillgänglighet – Transportsystemet skall utformas så att medborgarnas och näringslivets grundläggande transportbehov kan tillgodoses på ett tillfredsställande sätt. En tillfredsställande standard skall säkerställas även på det lågtrafikerade vägnätet. Måttet för tillgänglighet är bärighet och andelen grusvägar.

Effektivitet – Transportsystemet skall utformas så att det bidrar till ett effektivt resursutnyttjande i samhället som helhet. Effektiviteten mäts i restid.

Trafiksäkerhet – Det totala antalet dödade och skadade i trafiken skall fortlöpande minska. Motsvarande gäller riskerna för trafikanterna. Trafiksäkerhet mäts i antalet döda och skadade i trafiken.

Miljö – Transportsystemet skall utvecklas så att en god miljö och hushållning med naturresurser främjas. Miljön mäts som utsläpp av kväve- och koloxid samt antalet bullerstörda personer.

Regional balans – Transportsystemet skall byggas upp så att det bidrar till en balanserad regional utveckling. Målet mäts som restid inom och mellan regioner i förhållande till total restid.

Nedan sammanfattas vilka av Vägverkets verksamhetsmål som har kvantifierats, om målen är mätbara samt om utfallet är redovisat i 1994 års årsredovisning.

Verksamhetsmål för Vägverket	Kvantifierat enligt 1994/95 och 1995/96 års regleringsbrev	Om nej, har myndigheten kvantifierat målet i ÅR?	Är målet mätbart?	Redovisas utfallet i 1994 års ÅR?
Tillgänglighet	Nej/Nej	Nej	Ja	Ja
Effektivitet	Nej/Nej	Nej	Ja	Ja
Trafiksäkerhet	Nej/Nej	Nej	Ja	Ja
Miljö	Nej/Nej	Nej	Ja	Ja
Regional balans	Nej/Nej	Nej	Nej	Nej

Mål	Formuleras av	Beslutas av	Organisatorisk omfattning	Tidsperiod	Dokumentation	Utvärderas av
Trafikpolitiska mål	Regeringen	Riksdagen	Alla trafikslag	10 år	Proposition, utskottsbet.	Riksdagen
Övergripande mål (redovisas i effekttermer)	Regeringen	Riksdagen	Hela verket	3–10 år	Proposition, utskottsbet.	Regering, riksdag
Verksamhetsmål (redovisas i stanard/tillstånd resp. prestationer)	Regering och verk	Regering och verk	Verksamhetsgren	1–3 år	Anslagsframställning, proposition, utskottsbet., regleringsbrev, årsredovisn.	Verk, regering, riksdag

3.4 Observationer ur konsultrapporten

En viktig del i styrningen är departementens fortlöpande kontakter med myndigheterna. Inom regeringskansliet har beslut fattats att varje statsråd minst en gång per år skall hålla ett s.k. dialogmöte med myndighetschefen för de myndigheter som ligger inom departementets ansvarsområde. Kommunikationsdepartementet har genomfört dialogmöten med alla sina 13 myndigheter under slutet av 1995 och början av 1996.

Under oktober 1995 och januari 1996 genomförde Kommunikationsdepartementet mål- och resultatdialog med Vägverket respektive Banverket. Av minnesanteckningarna framgår att ingen utvärdering av målpuppfyllelse, analyser av uppnått resultat eller andra förklaringar behandlades vid detta tillfälle, utan att dialogen snarare var på en principiell nivå med inriktning på framtiden. Både med Vägverket och Banverket diskuterades myndigheternas roller och organisation. Med Vägverket diskuterades åtgärder med anledning av RRV:s orena revisionsberättelse samt förutsättningarna för framtida utvärdering av verksamhetsmålen. Med Banverket diskuterades utveckling av verksamhetsmålen för regional balans och miljö och styrelsefrågan. I minnesanteckningar från mötet saknas noteringar om mål och resultat. Dokumentationen från genomförda möten, med både Banverket och Vägverket, är mycket knapphändig, vilket försvårar framtida uppföljning, t.ex. vid byte av personal.

Den politiska dialogen sker mellan politisk ledning och verksledning. Förutom det årliga dialogmötet äger, enligt information från den politiska ledningen, också kontakter rum med intervaller om en gång per vecka till en gång per månad med verksledningen.

Dialogen omfattar såväl tillfälliga aktuella frågor som långsiktiga frågor.

Med långsiktiga frågor avses verkets arbetsuppgifter och dess prioriteringar, vilka förväntningar som finns avseende prestationer och mål samt utvärdering av operativa mål utifrån trafikpolitiska mål.

Den tekniska dialogen är kontinuerlig och sker framför allt mellan departementsråd/-sekreterare och tjänstemän inom verket. Dialogen omfattar t.ex. frågor avseende operationalisering av trafikpolitiska mål samt formulering av uppdrag till myndigheten.

Kommunikationsdepartementet framför till myndigheterna synpunkter på bl.a. hur väl de uppfyller de trafikpolitiska målen och hur väl sektorsansvaret utövas. Departementet vill dela in målen i inriktningsbeslut, som är strategibeslut, och taktiska mål som är verksamhetsmål och lättare att operationalisera och därmed att följa upp.

Det förekommer också informella kontakter mellan departementet och trafikutskottet på både tjänstemannanivå och politisk nivå.

Inom Banverket dokumenteras enligt uppgift alla frågor från departementet och alla svar lämnas skriftligt. Därmed går det också att följa vad som hänt och vad som tidigare har sagts i en fråga.

3.4.1 Kommunikationsdepartementets roll

Det har hävdats i flera utredningar att kanslihuset är den svaga länken i en utvecklad mål- och resultatstyrning. Flera av de personer som intervjuats delar denna uppfattning och anser detta vara ett allvarligt problem. Skälen sägs bl.a. vara svårigheter att uttrycka meningsfulla mål, att intresset och kompetensen varierar bland tjänstemännen vilket kan påverka hur framgångsrikt mål- och resultatstyrningen utövas samt att mål- och resultatstyrning inte ger politisk utdelning.

Orsaker till kommentarerna kan enligt konsulternas uppfattning vara otillräckliga resurser kombinerat med ett utbildningsbehov. För att kompensera detta har departementet under senare år utnyttjat RRV:s revisorer för att t.ex. gå igenom regleringsbrev och årsredovisningar.

En annan synpunkt som framförts, framför allt från myndigheterna, är att Kommunikationsdepartementets huvudmannaroll upplevs som oklar. Detta kan bl.a. bero på att ansvarsuppdelningen, som är fastställd i verksförordningen och i myndigheternas instruktioner, mellan regeringen, styrelse och generaldirektör inte upplevs som entydig.

Den långsiktiga styrningen blir också oklar, enligt intervjuade personer, i de fall regionala intressen eller kortsiktiga politiska överväganden beaktas i beslutsprocessen trots att de avviker från de långsiktiga trafikpolitiska målen. Myndigheterna uppfattar att sådana beslut inte är samhällspolitiskt optimala och att de därmed försvårar myndigheternas långsiktiga planering. En konsekvens av detta blir att Kommunikationsdepartementets möjligheter att följa upp utfall mot långsiktiga mål försvåras.

Vid intervjuerna har dock framkommit att Kommunikationsdepartementet och myndigheterna är överens om att processen måste förbättras så att den i större utsträckning anpassas till de trafikpolitiska målen.

Konsulterna framhåller starkt *kompetensens* betydelse för en fungerande mål- och resultatstyrning på ett område i gränslandet mellan politik och

ekonomi. Alla som arbetar med sådana frågor måste ha kompetens och utbildning härför. Om en jämförelse görs med hur ägargrupper i näringslivet utbildar och utvecklar sina representanter för ägar- och styrningsfrågor på ett metodiskt och långsiktigt sätt föreligger utrymme för förbättringar för statens del.

Det är omvittnat i flera tidigare utredningar och i de intervjuer som gjorts i denna granskning att kanslihuset av olika skäl, trots förbättringar, fortfarande brister när det gäller mål- och resultatstyrning. Förmodligen behöver en serie olika åtgärder sättas in som berör bl.a. rekrytering, internutbildning, lönebildning och karriärmöjligheter, etc.

Konsulterna har vid intervjuerna funnit att tyngdpunkten i styrningen har förändrats från inputstyrning till outputuppföljning. Det innebär att anslagsframställningar får mindre betydelse medan årsredovisningens betydelse för mål- och resultatstyrning av myndigheterna ökar. Numera fokuserar regeringskansliet sitt intresse på vad en myndighet presterar snarare än på redovisningen av de resurser som myndigheten använder.

3.4.2 Budgetpropositionen

Enligt Kommunikationsdepartementet görs ingen dokumenterad uppföljning gentemot de trafikpolitiska målen utöver den analys som redovisas av myndigheterna i årsredovisningen.

I Kommunikationsdepartementets interna analyser avseende 1994/95 års budgetproposition – där neddragningar av anslag och senareläggning ingår – saknas dokumentation av vilka effekter neddragningarna har på möjligheterna att uppfylla de trafikpolitiska målen eller vilka trafikpolitiska mål som i första hand påverkas. Vidare saknas vägledning om hur prioriteringar skall göras mellan olika trafikpolitiska mål i samband med neddragning.

Det är vanligtvis inte enbart myndigheten som påverkar om målen uppnås eller inte. Även externa faktorer som myndigheterna inte råder över kan bidra. Det kan också i vissa fall vara svårt att fastställa myndighetens bidrag till den utveckling som i efterhand kan konstateras. Ett exempel är Vägverkets verksamhetsmål avseende trafiksäkerhet. Vägverket har endast väghållaransvar för det statliga vägnätet medan det är kommunerna som ansvarar för vägnätet inne i tätorterna. Där Vägverket inte har väghållaransvar kan man endast bidra med information. Till detta kommer att trafiksäkerheten påverkas av en mängd andra förhållanden som Vägverket inte kan råda över. Utvecklingen av trafiksäkerheten kan med andra ord inte utan vidare kopplas till insatser från myndighetens sida.

Vid genomgång av budgetpropositionen (prop. 1994/95:100 bil. 7) för Banverket och Vägverket har konsulterna gjort följande observationer som bedöms som väsentliga för resultatstyrningen.

Bedömning av grad av måluppfyllelse mot uppsatta mål saknas

Ett exempel är verksamhetsmålet *trafiksäkerhet*. Vägverket skall bidra till att antalet döda och skadade i trafiken minskas. I budgetpropositionen konstateras att Vägverket bidrar till att uppnå de trafikpolitiska målen. Vad som

Vissa mål är oklara eller motsägelsefulla

Ett exempel på detta är formuleringen av regional balans. Vägverket skall bidra till att restiden inom och mellan regioner minskar i förhållande till den totala restiden.

Ett andra exempel är att målen tillgänglighet och trafiksäkerhet ibland kan stå i motsättning till målen miljö och regional balans.

Ett tredje exempel är då Vägverkets mål avseende trafiksäkerhet presenteras. Här nämns "målet för år 2000 som även kan användas som mål för år 2003, är att antalet dödade skall minska till högst 400 personer och att antalet svårt skadade i trafiken skall minska till högst 3 700 personer per år". Samtidigt anges att verksamhetsmålet är att "Vägverket skall bidra till att antalet dödade och skadade i trafiken minskar". Därmed torde avses en kontinuerlig minskning år från år. Detta står i så fall i strid mot det angivna målet för år 2003 eftersom det skall vara samma som målet för år 2000.

Kvantifiering av vilken effekt föreslagna anslag får för att uppnå de trafikpolitiska målen samt känslighetsanalyser saknas

Exempel på detta är regeringens förslag att anslå 7,6 miljarder kronor i jämförelse med Vägverkets framställning om 8,4 miljarder kronor avseende byggande av vägar för budgetåret 1995/96. I regeringens överväganden finns ingen redogörelse för vilka effekter neddragningen på 800 miljoner kronor har på de trafikpolitiska målen.

Ytterligare exempel är förslaget angående anslaget för drift och underhåll av statliga vägar. Regeringen föreslog ett anslag på 5,9 miljarder kronor för ändamålet. Vägverket hade begärt 9,5 miljarder kronor. Neddragningen med 3,6 miljarder kronor motiveras bl.a. med att regeringen har tagit hänsyn till att 56 000 kr använts för överföring av arkiv från Vägverket till Riksarkivet.

Ett annat exempel, hämtat från Banverket, avser förslaget till nyinvesteringar i stomjärnvägar. Regeringen redovisar inte några känslighetsanalyser genom att presentera alternativa förslag vilket riksdagen uttalat sig om (1991/92:TU:22, rskr. 333).

Konsulterna framhåller att en förutsättning för att budgetpropositionen skall fylla sin funktion som underlag för riksdagens beslut är att riksdagen erhåller återrapportering av myndighetens måluppfyllelse och resultat med regeringens egna kommentarer och utvärderingar. För en effektiv resultattyrning krävs enligt konsulterna att regeringen gör en sammanfattande bedömning av huruvida myndigheten uppfyllt uppsatta mål samt redogör för orsaker till avvikelser och kanske också för hur de bör åtgärdas i tillämpliga fall.

Konsulterna konstaterar att det saknas handledning i hur analys och utvärdering av myndigheternas verksamhet skall gå till. För att underlätta analysarbetet bör man inom regeringskansliet överväga att utarbeta en handledning i hur myndigheter med likartad verksamhet skall utvärderas.

Budgetpropositionen bör innehålla bedömning av måluppfyllelse och kvantifiering av effekter mot trafikpolitiska mål samt känslighetsanalyser. Detta skulle öka riksdagens möjligheter att utvärdera regeringens förslag.

1997/98:RR7
Bilaga 3

3.4.3 Trafikutskottets betänkande

För riksdagen är budgetpropositionen det avgörande underlaget för bedömning av hur myndigheterna har använt sina anslag. Regeringen skall på ett tydligt sätt redovisa hur hushållningen av medlen varit. Därutöver lämnar Banverket och Vägverket sina egna redovisningar och gör presentationer inför trafikutskottet. Utskottet begär också information från regeringen, myndigheter eller organisationer och intressegrupper. Många intressegrupper tar själva kontakt med utskottet för att få framföra sina synpunkter.

Trafikutskottets kansli har i intervjuer med konsulterna framhållit att det bland riksdagens uppgifter ingår att kontrollera regeringen och dess verksamhet. Området för utvärdering och kontroll är för närvarande under utveckling. Uppföljning och kontroll har dock hittills inte varit någon prioriterad aktivitet då politikerna är mer intresserade av dagsaktuella frågor och av vad som kan göras i framtiden än av vad som redan har inträffat. Ytterligare orsaker som framhållits av utskottskansliet är

- otillräckligt med tid, små kansliresurser och kunskapsunderläge,
- samband mellan förfluten tid, nutid och framtid beaktas inte samt
- konflikt mellan kort- och långsiktiga mål.

Politikernas otillräckliga engagemang när det gäller mål- och resultatstyrning har nämnts av flera personer som har intervjuats. En konsekvens av detta är bl.a. att redovisad information begränsats till "önskad nivå". Det har framförts från flera håll att om trafikutskottet efterfrågar mer information kommer mer information också att lämnas.

För att uppnå en tillfredsställande nivå på riksdagens kontrollfunktion krävs, enligt konsulternas bedömning, att politikerna engagerar sig än mer i dessa frågor. Att analysera årsredovisningar som beskriver den komplexa och omfattande verksamheten som Vägverket och Banverket bedriver kräver betydande kunskaper inom många ämnesområden. Det är därför viktigt att den lämnade informationen är klar, överskådlig och konsekvent.

3.4.4 Regleringsbrevet

Två av sju av verksamhetsmålen för Banverket var kvantifierade i regleringsbrevet för 1994/95 och fem av sju kvantifierade 1995/96. För de mål som inte var kvantifierade i 1995/96 års regleringsbrev saknas även målformuleringar som "öka eller minska". I stället används här begrepp som "tillräcklig kapacitet". För vissa områden saknas verksamhetsmål.

För Vägverket fanns inga verksamhetsmål kvantifierade i regleringsbrevet vare sig för 1994/95 eller för 1995/96. Kommunikationsdepartementet har inte uppfyllt kravet att enligt huvudprincipen kvantifiera uppsatta mål. Verksamhetsmålen är dock i princip mätbara. I Vägverkets regleringsbrev an-

vänds genomgående begrepp som ”öka eller minska” i målformuleringen.

Regleringsbrev kan innehålla särskilda krav – Det är vanligt förekommande, enligt intervjupersonerna, att särskilda krav går före samhällsekonomisk nytta såsom den har formulerats i långsiktiga riksdagsbeslut. Exempel på detta finns i 1993/94 och 1994/95 års regleringsbrev och avser beslut om investeringar i länsjärnvägen Stångdalsbanan om 300 miljoner kronor. Investeringen ingick inte i Banverkets plan utan riksdagen beslutade på eget initiativ att investeringen skulle genomföras.

Prioritering mellan mål saknas – Det är vanligt förekommande med målkonflikter. Generellt kan sägas att målen ”tillgänglighet” och ”trafiksäkerhet” bidrar till att öka den samhällsekonomiska effektiviteten. Åtgärder som sätts in för att prioritera målen ”regional balans” och ”miljö” kan motverka målet samhällsekonomisk effektivitet. Det omvända gäller också. Som exempel på målkonflikt kan nämnas debatten om tredje spåret i Stockholm där kulturella mål ställdes mot trafikpolitiska. Målkonflikterna orsakar osäkerhet hos myndigheterna som därför efterfrågar en tydligare prioritering av regeringen mellan uppsatta mål. Enligt tidigare riksdagsbeslut skall målkonflikter lyftas fram och alternativ presenteras för riksdagen.

När det gäller regleringsbrevets utformning och innehåll gör konsulterna följande iakttagelser.

Verksamhetsmålen är inte specificerade. För att lättare kunna identifiera vilket slag av verksamhetsmål som regeringen presenterar bör dessa delas in i prestationsmål, som avser myndighetens slutprestationer och effektmål, som avser effekter i omvärlden av myndighetens verksamhet.

Uppsatta mål är inte alltid kvantifierade. Det är kanske inte alltid möjligt att kvantifiera målen. De bör dock åtminstone preciseras med begreppen *öka eller minska* och bör om möjligt kvantifieras.

Mål sätts i relation till föregående års mål. Mål bör, förutom i relation till det som hänt föregående år, även bedömas utifrån vad som är rimligt med hänsyn till anslagna medel. Enligt konsulterna är detta extra viktigt då varken Banverket eller Vägverket är konkurrensutsatta.

Mål är ofta oklara eller motsägelsefulla. Prioriteringar mellan mål saknas. Vid intervjuerna har framkommit vikten av delegering av besluten till myndigheten. Enligt konsulternas uppfattning kan delegering endast avse *hur* givna verksamhetsmål skall nås, däremot inte *vilka* verksamhetsmål som skall nås. Då målkonflikter förekommer eller då prioriteringar mellan flera mål saknas bör regeringen ge myndigheten vägledning i hur den skall prioritera.

3.4.5 Ansvarsfördelning mellan regering, styrelse och generaldirektör

Vid intervjuerna har framhållits den oklarhet som hittills har rått i ansvarsfördelningen mellan regering, styrelse och generaldirektör.

Myndighetsstyrelser verkar ofta under former där ansvaret för själva verksamheten inte ligger inom styrelsens mandat utan hos myndighetschefen. Samtidigt är det regeringen som i realiteten fattar alla avgörande beslut inklusive vad som skall delegeras till myndigheten. Styrelsen skall dock ta

ansvar för vilka resurser som skall begäras från regeringen, liksom för vad som har åstadkommit i myndigheten trots att styrelsen saknar befogenheter att styra myndigheten. Detta innebär i praktiken att styrelsens viktigaste uppgift har varit att fatta beslut om myndighetens anslagsframställning, dvs. begäran om resurstilldelning, och årsredovisning, dvs. redovisa hur resurserna har utnyttjats.

Det är myndighetschefen som ensam fattar beslut om hur resurserna skall användas. I dessa frågor skall styrelsen vara rådgivande medan myndighetschefen i sin tur skall hålla styrelsen informerad om verksamheten. Detta delade ansvar bör enligt konsulterna undvikas eftersom det skapar osäkerhet hos berörda parter.

Vid intervjuerna har också framkommit att kommunikationen mellan departementsledning och styrelsens ledamöter varken är institutionaliserad eller sker med givna tidsintervall. Styrelseledamöter känner sig enligt uppgift osäkra om sin roll.

Konsulterna noterar att en myndighetsstyrelses ansvar enligt verksförordningen (SFS 1995:1322) skiljer sig från styrelsens ansvar i aktiebolag. Enligt aktiebolagslagen har styrelsen för ett aktiebolag det övergripande ansvaret för bolagets ledning och verksamhet. Enligt de nya instruktionerna för både Banverket och Vägverket som gäller från den 1 juli 1996 är styrelsen nu ansvarig för verksamheten. Som framgått ovan i kapitel 2 har ledningsfrågorna varit föremål för omfattande diskussion de senaste åren. Flera myndighetsstyrelser har också fått förändrad roll och ansvar. Fortfarande är det dock regeringen som utser generaldirektören.

3.4.6 Konsulternas slutsatser och förslag

Konsulterna konstaterar att institutionella förutsättningar finns för regeringen att utöva en aktiv och effektiv mål- och resultatstyrning av myndigheterna. Begreppet resultatstyrning förutsätter decentraliserat ansvar och omfattar bl.a. val av verksamhetsform, angivande av finansiella förutsättningar, formulering av konkreta mål och användning av sanktionsmedel. En fungerande resultatstyrning innebär också att uppnådda resultat analyseras.

Det finns också ett betydande intresse för mål- och resultatstyrning hos alla berörda parter, både hos myndigheterna och i regeringskansliet samt hos trafikutskottet. Regeringen uppdrog i 1995/96 års regleringsbrev åt både Banverket och Vägverket att utforma förslag till kvantitativa verksamhetsmål. Som tidigare nämnts har verken redovisat sina förslag till regeringen. Grunden är därmed lagd för utveckling av mål- och resultatstyrning. Ambitionerna är således stora, men alla intervjuade har också pekat på de betydande svårigheter som föreligger.

Det finns svårigheter att formulera tydliga och mätbara mål då verksamheten grundas på politiska överväganden. Kommunikationsdepartementet har vid intervjuer föreslagit att övergripande mål bör kallas *inriktning* eftersom de inte innehåller kvantifierbara mått.

Ordet "mål" bör enligt konsulterna endast utnyttjas om målet är specifikt, mätbart, uppnåeligt, realistiskt och har en tidsdimension. Detta innebär att användningen av ordet mål bör begränsas till att avse s.k. verksamhetsmål.

Alltför många mål

I Vägverkets rapport "Verksamhetsmål och resultatmått" från december 1995 finns hela 86 mål angivna. Det är uppenbart att med ett stigande antal mål ökar svårigheten att styra en verksamhet. Ordet mål bör inte användas för att beteckna t.ex. resultatindikatorer eller resultatvariabler, dvs. mått som visar hur olika aktiviteter bidrar till måluppfyllelsen. Det är viktigt att begreppskillnad görs mellan mål- och resultatvariabler eller resultatindikatorer.

Sammanfattande redovisning saknas

Trafikverken har alla ambitionen att öka sina marknadsandelar på varandras bekostnad. Regeringen redovisar separat i budgetpropositionen utvecklingen för varje trafikverk. En samlad bild över hur respektive verk bidrar till att uppfylla de trafikpolitiska målen saknas. Konsulterna har föreslagit att en årlig redovisning lämnas till riksdagen som visar uppföljningen av de trafikpolitiska målen där alla trafikverken ingår. Det skulle underlätta prioriteringar och bidra till förståelse för hur olika verksamheter samverkar.

Passiv styrning

Konsulterna har konstaterat att det i flera fall råder en passiv styrning från Kommunikationsdepartementets sida. Detta gäller de fall där departementet inte kvantifierat verksamhetsmålen medan verket har gjort detta. I "Regleringsbrev för budgetåret 1995 En handledning från Finansdepartementet" framhålls att ambitionen skall vara att i möjligaste mån formulera kvantitativa mål. Konsulterna har funnit fall då regeringen varken godkänner eller tar avstånd från verksamhetsmål presenterade av en myndighet.

Konsulterna anser att regeringen året efter det att myndigheten presenterat verksamhetsmål om möjligt bör ta ställning till målen, antingen genom att godkänna verksamhetsmålen, begära ändring av dessa eller föreslå andra mål. Regeringen bör alltid reagera på de verksamhetsmål som en myndighet presenterar.

Både Vägverket och Banverket är mycket stora myndigheter, med omkring 7000 anställda vardera och mycket stora anslag (13 respektive 9,5 miljarder kronor för 1997). Verksamheten är riksomfattande och regionalt betydelsefull. Bägge myndigheterna har ett ansvar som inte bara omfattar produktion av vägar och järnvägar, utan även myndighetsansvar, inspektion och tillsyn samt sektorsansvar.

Målstrukturen för myndigheterna är komplex, vilket kan ses som en följd av verksamhetens karaktär (vägar och järnvägar behövs för landtransporter som är nyttiga och nödvändiga samtidigt som de för med sig skador och miljöstörningar). Denna komplexitet torde också försvåra resultatanalyser och uppföljning. De oklara sambanden mellan myndigheternas prestationer och effekterna i samhället bidrar också till svårigheterna.

Konsulternas redovisning tyder på att mycket återstår att göra för att man skall uppnå en väl fungerande mål- och resultatstyrning från Kommunikationsdepartementets sida gentemot Vägverket och Banverket. Ett urval av konsulternas observationer återges nedan.

- Regeringskansliet betraktas som den svaga länken i mål- och resultatstyrningen. Orsaken kan enligt konsulterna vara otillräckliga resurser kombinerat med ett utbildningsbehov.
- Kommunikationsdepartementets huvudmannaroll upplevs som oklar från myndigheternas sida.
- Styrelseledamöterna känner sig osäkra om sin roll.
- Målformuleringarna i regleringsbrevet kritiserar av konsulterna på ett antal olika punkter.
- Den enda uppföljning gentemot de trafikpolitiska målen som görs är den som myndigheterna presenterar i sina årsredovisningar. Regeringen gör ingen egen bedömning av måluppfyllelsen. Någon sådan bedömning redovisas heller inte för riksdagen i budgetpropositionen.
- I trafikutskottet har uppföljning och kontroll hittills inte varit någon prioriterad aktivitet. För att riksdagens kontrollfunktion skall bli tillräcklig behöver politikerna enligt konsulternas bedömning engagera sig mer i dessa frågor.

Förhållandet mellan central och regional styrning av vägar och järnvägar är komplicerat. Finansieringen av trafikinvesteringarna är en nationell angelägenhet, medan Banverket och Vägverket fördelar pengarna regionalt. Även länsstyrelserna har emellertid viktiga roller i detta sammanhang, genom sitt ansvar för samordning och tillsyn m.m. Denna fråga kommenteras i det följande. Underlaget utgörs av revisorernas granskningar på området samt annat utredningsmaterial som funnits att tillgå.

Det regionala styrsystemet och dess förhållande till den centrala nivån är viktigt då det säger något om hur själva beslutssystemet ser ut på trafikområdet. Det har däremot inte någon direkt koppling till mål- och resultatstyrningen, som är huvudtemat för denna granskning.

4.1 Länsstyrelsernas uppgifter

Länsstyrelserna har en mängd uppgifter som berör investeringarna i infrastruktur:

- att verka för att de fastställda *nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet* (enligt förordning med länsstyrelseinstruktion 1990:1510). Länsstyrelserna skall även *samordna* de olika sektorerna inom sina ansvarsområden och därvid beakta de aspekter som är av betydelse för den regionala utvecklingen;
- att godkänna *miljökonsekvensbeskrivningar* för vägarbetsplaner och att samråda med Vägverket vid utarbetandet och fastställandet av dessa planer;
- att sammanställa och till myndigheter och kommuner tillhandahålla utredningar, program och annat planeringsunderlag som har betydelse för *hushålningen med naturresurser*;
- att utöva *tillsyn över plan- och byggnadsväsendet* i länet och samverka med kommunerna i deras planläggning;
- att meddela *lokala trafikföreskrifter* för transport av farligt gods;
- att regionalt samordna olika organs insatser för *trafiksäkerhetens* främjande.

4.2 Problem som uppmärksammas av revisorerna

Revisorerna har tidigare uppmärksammat länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. Denna fråga aktualiseras ofta i samband med revisorernas årliga länsresor. Den har också tagits upp i en tidigare granskning av länsstyrelserna, liksom i samband med en aktuell informationsrapport rörande tillämpningen av plan- och bygglagen. Revisorernas ställningstaganden i dessa två rapporter relateras nedan.

4.2.1 Otydlig ansvarsfördelning och skilda regionala indelningar

1997/98:RR7

Bilaga 3

Den regionala planeringen på kommunikationsområdet uppmärksammades av Riksdagens revisorer i samband med en granskning av reformen om samordnad länsförvaltning (förslag 1995/96:RR3). Följande tre punkter togs upp:

1. *Ansvarsfördelningen mellan trafikverk och länsstyrelse är otydlig* när det gäller de trafikpolitiska målens genomslag på regional nivå. Denna otydlighet gäller såväl målen regional balans och regional utveckling som trafiksäkerheten. Detta konstaterades i revisionsrapporten, och i detta instämde också de flesta av de remissinstanser som yttrade sig över rapporten. Revisorernas förslag till riksdagen innebar att ansvaret för trafiksäkerhetsfrågorna skulle föras över till Vägverket, som har det nationella ansvaret för dessa frågor.

2. *De skilda regionala indelningarna* på kommunikationsområdet uppmärksammades särskilt i rapporten. Samordningen försvåras såväl av de skilda administrativa indelningarna som av det faktum att flera sektorsmyndigheter är inblandade. Revisorernas uppfattning var att regeringen borde vidta åtgärder för att förhindra en ytterligare försvårande regional indelning och verka för att det på sikt blir en mer sammanhållen regional indelning för den offentliga verksamheten. Resultatet av granskningen i denna del borde enligt revisorerna överlämnas till Förvaltningspolitiska kommissionen för vidare överväganden.

3. Vid flera länsstyrelser framkom att det ibland råder tveksamhet om vad som är länsstyrelsernas roll inom kommunikationssektorn utöver ansvaret för anslaget till länstrafikanläggningar (det s.k. LTA-anslaget). I rapporten framhölls att *det regionala inflytandet över trafikfrågorna skulle kunna stärkas av statsmakterna om anslaget för de riksvägar som inte tillhör stamvägnätet tillfördes LTA-anslaget*. Därmed skulle antalet planeringsnivåer bli två i stället för tre, vilket skulle underlätta samordningen.

I detta instämde de flesta remissinstanserna. Revisorerna avstod dock från att lägga fram något förslag, eftersom frågan skulle övervägas inom ramen för Kommunikationskommittén.

4.2.2 Länsstyrelsernas ställning i den fysiska planeringen

Ytterligare synpunkter på länsstyrelsernas roll har framkommit vid de informationsmöten som hölls i mars 1996 av Riksdagens revisorer angående *länsstyrelsernas tillämpning av plan- och bygglagen* (informationsrapport från Riksdagens revisorer, den 11 juni 1996). Här finns flera beröringspunkter med frågorna om infrastrukturplaneringen.

Plan- och bygglagen (PBL) trädde i kraft samtidigt med lagen om hushållning med naturresurser (NRL) den 1 juli 1987. Tillsammans utgör de numera kärnan i den svenska marklagstiftningen. Flera lagändringar har gjorts i början av 1990-talet. De revideringar av PBL som trädde i kraft den 1 januari

1996 innebär krav på ökade miljöhänsyn i den fysiska planeringen och ökade krav på miljökonsekvensbeskrivningar. Den fysiska planeringen ses som en integrerad del i en samlad miljöpolitik som också omfattar natur- och kulturvärden.

Revisorerna konstaterar i den nämnda informationsrapporten att det förefaller att finnas olika uppfattningar om vad en miljökonsekvensbeskrivning innebär, vad en sådan beskrivning skall innehålla och när den skall upprättas. Speciellt nämndes de problem som uppstår i samband med större infrastrukturprojekt; byggande av vägar och järnvägar som går genom flera län och där en rad myndigheter med motstående intressen är inblandade. I sådana fall förefaller länsstyrelsernas tillsynsroll att bli oklar. Det finns risk för att länsstyrelserna kommer in på ett alltför sent stadium i planeringsprocessen, kanske så sent att t.ex. krav på miljökonsekvensbeskrivningar uppfattas som formella krav utan praktisk betydelse. RRV har också i sin granskning av miljökonsekvensbeskrivningar vid vägbyggen och vattenkraftsutbyggnad funnit att exploateringsbeslut knappast påverkas av dessa beskrivningar (jfr avsnitt 4.3.4 nedan).

Av revisorernas sammanträffanden med Boverket och Länsstyrelsen i Blekinge län framgår att länsstyrelsen uppfattas ha en alltför svag ställning i förhållandet till framför allt de stora trafikverken. Länsstyrelserna har haft svårt att tillvarata regionala intressen och att tillgodose bevarandeaspekter i den fysiska planeringen. Boverket har också föreslagit olika åtgärder för att åstadkomma ett ökat regionalt inflytande över planeringen (jfr avsnitt 4.3.3 nedan). Revisorerna anser att dessa förslag förtjänar att uppmärksammas av regeringen.

4.3 Iakttagelser och utredningsmaterial av intresse

4.3.1 Intervjuer med företrädare för transportsektorn

De sektorföreträdare som har intervjuats inom ramen för konsultstudien har i allmänhet gett uttryck för en kritisk uppfattning om länsstyrelsernas roll i trafikplaneringen. Länsstyrelserna har ingen formell påverkan på mål- och resultatstyrningen, men ses som en viktig intressent med uppgift att bevaka sina särintressen, bl.a. som beställare av länsbana.

Några av de argument som anförts är följande:

- Om hänsyn togs till alla länsstyrelserns önskemål skulle vi inte kunna ha en samordnad nationell trafikplan.
- Kommunikationsdepartementet för ingen institutionaliserad dialog med länsstyrelserna. Sporadiska kontakter förekommer. Länsstyrelserna saknar kompetens att diskutera övergripande trafikpolitiska mål eftersom de prioriterar eget län och egna kommuner. Deras framgång mäts i hur mycket pengar som det egna länet och de prioriterade kommunerna fått.

Från både Vägverket och Banverket framhölls att länsstyrelserna är viktiga intressenter med vilka båda myndigheterna upplevde sig ha ett mycket gott samarbete.

Från Kommunikationsdepartementets sida har framförts att de övergri-

pande trafikpolitiska målen, som fastställts av riksdagen, inte alltid tycks styra länsstyrelsernas ställningstaganden. Länsstyrelserna skall samordna det regionala inflytandet i sitt planeringsunderlag och beskriva exempelvis miljökonsekvenser på regional nivå. Enligt departementet följer länsstyrelserna inte alltid de övergripande målen.

4.3.2 Länsstyrelsernas ändrade roll i den fysiska planeringen

De nya lagarna för fysisk planering och hushållning med naturresurser, PBL och NRS, innebär att länsstyrelserna fått nya uppgifter och en helt ny roll i den fysiska planeringen. Den aktiva rådgivningen i tidiga skeden av planeringsprocessen och länsstyrelsernas ansvar för samordningen inom den statliga sektorn har blivit viktigare. Boverket, som har den allmänna uppsikten över plan- och byggnadsväsendet i landet, klargjorde dessa ändrade förutsättningar i en promemoria till länsstyrelserna daterad 1990-01-31.

Länsstyrelserna har haft svårigheter att fylla denna roll. Riksrevisionsverket (RRV) har i en granskning av länsstyrelsernas tillämpning av plan- och bygglagen konstaterat att planeringen i många fall formas tidigt i olika informella processer. I dessa informella processer deltar ofta företrädare för olika sektorer inom statlig och kommunal förvaltning, men ofta utan inbördes samordning. Länsstyrelsernas samordnande funktioner var emellertid i många fall knutna till den formella planeringsprocessen. Andra inblandade kunde då vara upplåsta till ett i det närmaste färdigt planförslag. Trots att länsstyrelserna enligt förarbetena till lagstiftningen i huvudsak skulle ägna sig åt övergripande frågor i planeringen syntes de ofta behandla små och detaljerade frågor i den formella delen av planeringsprocessen. (Källa: RRV, *Staten och den fysiska planeringen*, rapport F 1992:32)

Att länsstyrelserna haft svårt att leva upp till sin samordnande roll bekräftades också av Boverket i mars 1996 vid det tidigare nämnda informationsmötet med revisorerna.

4.3.3 Behov av samplanering

Boverket har i flera sammanhang, bl.a. i rapporten *Regional samhällsplanering för ett miljöanpassat transportsystem* (Rapport 1995:11) uppmärksammat att bevarande- och infrastrukturfrågor måste samplaneras. Vid det ovan nämnda informationsmötet med Riksdagens revisorer framförde verket att länsstyrelserna inte förmår hävda länets intressen gentemot starka infrastrukturintressen.

Länsstyrelsernas redovisningar visade enligt Boverket att det fanns stora skillnader mellan problem och möjliga lösningar i landets olika delar. En ny trafikpolitik måste utformas på ett sätt som tar hänsyn till dessa skillnader. Detta förutsätter enligt Boverket ett planeringssystem där *den regionala nivån har klara incitament att samordna samhällsintressen* på olika nivåer. Här finns enligt Boverket utrymme för förbättringar.

Finansieringssystemet för transporter – förhållandet att de stora investeringarna genomförs med centrala medel och utan krav på motprestationer från regioner och kommuner – medför enligt Boverket att länsstyrelserna

uppfattas som kravställare som inte är nöjda oavsett hur stora investeringar som planeras i länet. Boverket anser därför att regionerna bör ha ett delat ekonomiskt ansvar för de nationella ban- och vägnäten.

Boverket har intresserat sig för några olika modeller för hur stora infrastrukturprojekt kan behandlas i planeringsprocessen. I rapporten *Sverige 2009 – förslag till vision* (1994) förde Boverket fram idén med s.k. *plankontrakt*. Plankontraktets innebörd är att de ingående parterna – i en öppen process – klargör de lokala, regionala och nationella villkoren för att genomföra ett givet investeringsprogram och att de förbinder sig att bidra till programmet ekonomiskt och med administrativa beslut. Vissa europeiska länder har utvecklat sådana former för avtal mellan stat och kommun. För utbetalning från EU:s strukturfonder finns numera plankontraktliknande villkor.

4.3.4 Om miljökonsekvensbeskrivningar

En av länsstyrelsernas uppgifter består i att godkänna miljökonsekvensbeskrivningar för vägarbetsplaner och att samråda med Vägverket vid utarbetandet och fastställandet av dessa planer. Några aspekter på denna fråga har tagits upp i revisorernas ovan nämnda informationsrapport rörande den fysiska planeringen.

Bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar finns i ett flertal lagar och reglerna är mycket svåröverskådliga. Förr eller senare blir varje exploatering ett detaljplaneärende och då skall olika miljökonsekvenser vägas samman. Länsstyrelserna har här en viktig samordningsuppgift.

Riksrevisionsverket (RRV) har nyligen granskat användningen av miljökonsekvensbeskrivningar inom två sektorer – vägbyggnad och vattenkraftutbyggnad. Allmänheten engageras inte i någon större utsträckning i tidiga skeden av vägprojekt, konstaterar RRV. Det finns inga regler om att föreningar som representerar olika intressen skall engageras i beslutsprocessen eller ges tillfälle att komma med synpunkter på dokumentet. RRV föreslår därför att exploatören skall ha skyldighet att samråda med allmänhetens intresseorganisationer och ideella organisationer. RRV anser vidare att systemet med en enhetlig bredd på det nationella stamvägnätet kolliderar med kraven på att alternativ skall tas fram i planeringen. (Källa: *Miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken*, RRV 1996:29)

4.4 Pågående utredningar

4.4.1 En arbetsgrupp inom Kommunikationskommittén

Kommunikationskommittén har i sitt delbetänkande *Ny kurs i trafikpolitiken* (SOU 1996:26) analyserat den politiska förankringen av trafikplaneringen på nationell, regional och lokal nivå samt lämnat förslag till förändringar av besluts- och planeringsprocessen. Denna del av kommitténs arbete har utförts av en särskild arbetsgrupp bestående av politiker. Deras rapport *Politiken i trafiken* refereras nedan. Arbetsgruppen var enig i sina ställningstaganden.

Arbetsgruppen föreslår bland annat att länen skall få ett ökat inflytande

över infrastrukturplaneringen (inklusive drift och underhåll) och att riksdagen skall få ett stärkt ansvar över de nationella infrastrukturanläggningarna samt över fördelningen av medel till länen. Gruppen anser det principiellt betydelsefullt att infrastrukturplaneringen kan läggas på ett regionalt självstyrelseorgan där frågor om infrastruktur, trafik, kollektivtrafik, fysisk planering m.m. kan ses i ett sammanhang. Behovet av ökad helhetssyn på trafikplaneringen var ett av de viktigaste skälen bakom tillkomsten av Kommunikationskommittén. Nuvarande sätt att besluta om medel till investeringar i vägar och järnvägar samt till drift och underhåll innebär att det inte är möjligt att se olika delar av infrastrukturen i ett sammanhang annat än på nationell nivå. Enligt arbetsgruppens bedömning finns det behov av en sådan helhetssyn också på regional nivå.

Arbetsgruppen föreslår att det statliga vägnätet – i likhet med järnvägsnätet – bara får två kategorier, nationella vägar och regionala vägar. Det nationella vägnätet bör endast omfatta vägar som har betydelse för den mellanregionala och den internationella trafiken. Det nationella vägnätet bör beslutas av riksdagen. De regionala vägarna utgörs av de statliga vägar som inte är nationella. Förslaget innebär att de vägar som nu benämns övriga riksvägar (eller regionala stamvägar) och ingår i Vägverkets storregionala väghållningsplaner till stor del blir regionala vägar.

Arbetsgruppen ser det som naturligt att en betydligt större del av järnvägsnätet än av vägnätet betraktas som ett nationellt nät.

Gruppen föreslår att ett gemensamt anslag bildas för regionala vägar, länsjärnvägar kollektivtrafikanläggningar, regionala flygplatser, kajanläggningar, fartyg och åtgärder för lokal och regional persontrafik på stomjärnvägarna i ett län. Enligt gruppens förslag skall även medel för drift och underhåll av de regionala trafikanläggningarna fördelas mellan länen. Beslut om fördelning av medel mellan länen föreslås fattas av riksdagen.

Arbetsgruppen föreslår också vissa förändringar i fördelningen av beslutsansvar mellan olika berörda organ. De ökade kraven på helhetssyn kommer också att leda till att planerings- och beslutsprocessen får fler inblandade parter och fler intressenter än tidigare. Arbetsgruppen anser att den regionala nivån får ökad betydelse i samhällsplaneringen. Medel för investeringar i infrastrukturen bör därför i ökad omfattning knytas till länen.

4.4.2 Kommunikationskommitténs förslag

Med anledning av arbetsgruppens rapport har Kommunikationskommittén lämnat förslag till försöksverksamhet i fyra län:

- Ett försök i Skåne innebär att ansvaret att upprätta och fastställa planerna för länstrafikanläggningar (LTA) för perioden 1998–2007 flyttas från länsstyrelsen till Skånestyrelsen.
- Stockholms läns landsting föreslås få ansvaret för LTA-planerna i Stockholms län. Stor vikt skall läggas vid att utveckla och pröva en planeringsprocess där samhällsplanering och infrastrukturplanering integreras med planering av kollektivtrafik, godstrafik och biltrafik.

– I Västernorrlands och Jämtlands län föreslås försök som syftar till att stärka det regionala inflytandet över vägunderhållet på länsvägarna. Det innebär att vissa medel som i dag räknas till drift och underhåll skall överföras till LTA-anslagen.

Försöksverksamheten skall enligt förslaget följas upp och utvärderas under 1998. Därefter prövas om försöken skall fortsätta, förändras eller avslutas.

4.4.3 En ny utredning tillsatt

En översyn av länsstyrelsernas roll inom fordons-, trafik- och infrastrukturområdena görs för närvarande av en särskild utredare (dir. 1995:160). Direktiven beslutades den 21 december 1995.

Riksdagens beslut från 1988 om mål och inriktning för trafikpolitiken, samt besluten att dela in järnvägsnätet i länsjärnvägar och stomjärnvägar och att inrätta ett särskilt anslag för länstrafikanläggningar nämns som bakgrund för utredningsuppdraget. Vidare erinras om länsstyrelsernas nuvarande uppgifter på området, samt om vissa nu pågående andra utredningar och planerade förändringar. Av dessa kan här nämnas följande:

- Kommunikationskommittén, vars slutbetänkande väntas i mars 1997.
- Regionberedningen, vars slutbetänkande innehåller förslag till reformering av den offentliga organisationen på regional nivå (SOU 1995:27).
- Utredningsuppdrag till Statskontoret att utvärdera i vilken grad järnvägens konkurrenskraft har förändrats sedan riksdagen tog det trafikpolitiska beslutet 1988 samt om förändringarna är i överensstämmelse med de trafikpolitiska målen. I Statskontorets uppdrag ingår att granska betydelsen av den nya organisationen och ansvarsfördelningen mellan SJ, Banverket och trafikhuvudmännen samt de nya principerna för finansiering av deras verksamhet som skapades till följd av riksdagens trafikpolitiska beslut 1988. Uppdraget till Statskontoret gavs den 21 december 1995 och har redovisats till Kommunikationskommittén den 1 augusti 1996.

Utredaren skall göra en utvärdering av nuvarande villkor för länsstyrelsernas arbete inom nämnda områden. Utvärderingen skall avse *länsstyrelsernas möjligheter* att bidra till förverkligandet av de trafikpolitiska målen samt möjligheter att samordna olika nationella och regionala intressen m.m. Utvärderingen skall också visa *hur länsstyrelserna har utövat sin roll* att tillhandahålla sektorsövergripande underlagsmaterial till infrastrukturplaneringen, respektive sin roll som planmyndighet för länstrafikanläggningar. *Ansvarsfördelningen* mellan Vägverkets regionala organisation och länsstyrelserna skall analyseras, bl.a. vad gäller samordningsansvaret för trafiksäkerheten.

Utredaren skall analysera Kommunikationskommitténs förslag rörande *förändrad regional beslutsordning* för åtgärder i transportinfrastrukturen (jfr föregående avsnitt). Utredaren skall hålla sig underrättad om Kommunikationskommitténs arbete och även beakta Statskontorets uppdrag inom området.

Mot denna bakgrund skall utredaren överväga och precisera länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. Ett delbetänkande om dessa frågor skall lämnas senast den 15 oktober 1996. Ett slutbetänkande med förslag för fordons- och trafikområdet skall lämnas senast den 1 februari 1997.

4.5 Förslag från regeringen

Regeringen har nyligen föreslagit riksdagen att en femårig försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning genomförs inom vissa län. Syftet med försöksverksamheten är att utveckla former för en bättre demokratisk förankring av det regionala utvecklingsarbetet. Förslaget i propositionen bygger på Regionberedningens och Kommunikationskommitténs förslag.

I Kalmar, Gotlands och Skåne län överförs det regionala utvecklingsansvaret, som i dag ankommer på länsstyrelsen, samt vissa andra statliga uppgifter till ett regionalt självstyrelseorgan. De statliga uppgifter som berörs är fördelning av regionalpolitiska medel, upprättande av länstrafikplaner och fördelning av statsbidrag till kulturinstitutioner. Den nya ordningen regleras i en särskild lag. I Jämtlands län bedrivs försöksverksamheten av ett partssammansatt samverkansorgan, dock utan att några statliga beslutsbefogenheter förs över.

När det gäller LTA-planerna säger regeringen att det bör vara en uppgift för Banverket och Vägverket att förse de regionala självstyrelseorganen med det underlag som krävs för att göra de regionala prioriteringarna. Banverkets och Vägverkets underlag skall utarbetas mot bakgrund av verkens respektive sektorsansvar och utformas så att verkens prioriteringar av olika regionala investeringar framgår.

I 1996 års budgetproposition framhåller regeringen att länsstyrelsernas verksamhetsmål och resultatmål bör utvecklas och inte bara avse myndigheternas förvaltningsuppgifter utan även relateras till de trafikpolitiska målen och länets utveckling.

4.6 Sammanfattning

Det refererade utredningsmaterialet visar att länsstyrelserna har svårt att fylla sina mångskiftande och delvis svårförenliga uppgifter i anslutning till infrastrukturplaneringen. Det visar också ganska olika bilder av hur pass väl länsstyrelserna uppfyller olika delar av sin roll. Företrädare för plan- och bevarandefrågor hävdar att länsstyrelserna inte förmår hävda länets intressen i förhållande till infrastrukturintressena, och företrädare för kommunikationsfrågorna hävdar att länsstyrelserna inte verkar för de nationella trafikpolitiska målen.

Genom regeringens förslag om försöksverksamhet inom den regionala trafikplaneringen kommer rollerna i den regionala styrningen att förändras. Revisorerna förutsätter att försöken följs upp och utvärderas samt att erfarenheterna redovisas för riksdagen.

5 Diskussion kring de allmänna förutsättningarna för mål- och resultatstyrning

1997/98:RR7
Bilaga 3

Underlaget för denna granskning består inte bara av den särskilda undersökning av samspelet mellan Kommunikationsdepartementet och de stora trafikverken. I underlaget ingår även erfarenheter från vissa andra undersökningar av regeringens styrning av förvaltningen. Dessa redovisas och diskuteras i det följande.

De styrningsfrågor som tas upp i detta kapitel är förhållandevis generella, dvs. de handlar inte specifikt om Kommunikationsdepartementets område. Avsikten är att bredda basen för revisorernas överväganden i denna granskning. Ett syfte är också att bättre förstå mål- och resultatstyrningen som styrform. En diskussion kring denna fråga avslutar kapitlet.

5.1 Svårigheterna att styra förvaltningen

De demokratiska idealmodellerna av hur det politiska systemet bör fungera utgår från att folkets vilja skall styra den offentliga verksamheten. Verken betraktas som regeringens förlängda arm, och regeringen förutsätts *styra* ämbetsverken, dvs. medvetet få dem att handla i enlighet med sina intentioner.

Att denna idealmodell inte stämmer med verkligheten är väl känt av alla som har erfarenhet från området.

Riksdagens revisorer har i flera tidigare granskningar visat att riksdagens beslut inte har genomförts på det sätt som avsetts. Detta har också tagits upp av riksdagen i samband med dess behandling av revisorernas skrivelse angående *information och resultatstyrning* (förslag 1994/95:RR14). Där framhölls att regeringens och riksdagens styrning av förvaltningen på många områden inte fungerar väl. Ändå är det ovanligt att styrningsfrågor diskuteras i anslutning till att beslut tas. Tre exempel på misslyckad styrning redovisades. Exempelen gällde hälso- och sjukvården (förslag 1990/91:17), styrningen av polisen (förslag 1993/94:RR2), samt kriminalvården (förslag 1994/95:RR13).

5.1.1 Generella styrningsfrågor

Departementens styrning av statsförvaltningen har även studerats inom forskningen. Speciellt kan nämnas en bred, intervjubaserad undersökning som utfördes i början av 1980-talet (Jacobsson, 1984). Den visade att verken i hög grad fungerade som initiativtagare till förändringar inom sina områden, som konsensusbyggare och som normgivare, en roll som förstärktes av ramlagstiftningen. Ofta hade de också kvar sitt traditionella ansvar för tillämpningen av beslut fattade av riksdag och regering. Samma myndighet kunde samtidigt ha flera av dessa roller. Undersökningen visade också att det var svårt att styra. Genom att kombinera flera olika styrmedel (regler, mål och pengar) kunde departementen öka sitt inflytande, men detta krävde såväl lyhördhet hos myndigheterna som en kontinuitet i den politiska ledningen. Styrningen var dessutom expansiv till sin karaktär. I en stagnerande ekonomi

och med försvagad kontinuitet ökade departementens svårigheter att styra.

Förvaltningens inflytande berodde på en mängd olika omständigheter. Departementen agerade ibland för att öka sitt eget och begränsa verkens inflytande. Flera verk var dock mycket inflytelserika. Detta analyserades i rapporten med utgångspunkt från de olika källor till inflytande som ämbetsverket hade, närmare bestämt dess expertkunskap, anseendet hos organisationens ledning samt verkets förmåga att mobilisera stöd hos andra aktörer.

Åtskillnaden mellan politiska och administrativa frågor utgör den teoretiska grunden för tudelningen mellan departement och verk. Men i realiteten är det inte så lätt att avgöra om en fråga är ”politisk” eller ”administrativ”. Jacobsson framhåller särskilt det faktum att styrning förutsätter en förmåga att definiera frågors dignitet. Ett viktigt element i styrningen är därför *att kunna flytta frågor mellan nivåer*. En slutsats som författaren drar är att den svenska konstitutionella modellen ger goda möjligheter för departementen att styra inom de områden där de själva vill styra. Regeringen kan ”hålla frågor ifrån sig” genom att lägga uppdrag på någon myndighet eller kommitté, men har samtidigt kvar möjligheten att ”lyfta” frågor till regeringsnivån då så behövs.

Departementens styrning av förvaltningen är en del av en mera omfattande problematik som gäller styrning i allmänhet. Iakttagelsen att beslut ofta inte genomförs så som avsetts är själva utgångspunkten för den gren av statskunskapen som brukar benämnas implementeringsforskning.

Att beslut inte genomförs beror inte enbart på att målen skulle vara oklara. *Precision* i styrningen ses inom forskningen inte som något tillräckligt villkor för framgångsrik implementering. Tre andra villkor (ursprungligen formulerade av Lundqvist) har framhållits som väsentliga: att tillämparen *kan, förstår och vill* följa styrningen.

Själva ordvalet har betydelse för hur man ser på dessa frågor. Den som använder ord som ”kan, förstår och vill” har uppenbarligen en helt annan bild av samhället och den offentliga förvaltningen i åtanke än den som ser förvaltningen som en maskin. Det är ett faktum att det under lång tid funnits en benägenhet inom samhällsvetenskaperna att använda mekaniska metaforer för att beskriva samhället (Pettersson, 1987). Kanske har detta bidragit till att styrningsfrågorna inte har fått den uppmärksamhet de förtjänar.

Relationerna mellan beslutsfattare och verkställare brukar beskrivas i termer av styrning och kontroll. Styrningen kan ske i olika former:

- *direkta* styrningsformer, där tillämparen direkt får veta vad han skall göra, på mer eller mindre detaljerad nivå,
- *indirekta* styrningsformer som påverkar villkoren för tillämpningen, t.ex. genom beslut om hur verkställandet skall vara organiserat, genom resurser, genom regler för arbetsprocedurer och genom rekrytering av personer,
- *informell* styrning, där beslutsfattaren i icke bindande former tillkännager sin uppfattning,
- *återstyrning*, varmed beslutsfattaren ändrar styrningen som en följd av att kontrollen visat att styrningen inte följts av tillämparen.

Utrymmet för att agera bestäms i hög grad av det arv som finns i fråga om organisationer, kunskaper och attityder. Dessa strukturella förhållanden ändras inte så snabbt. De kan dock påverkas genom att man t.ex. slår ihop, splittrar eller drar nya gränser mellan organisationer, ändrar befattningskrav eller procedurregler på en övergripande nivå. *Införandet* av mål- och resultatstyrning kan ses som exempel på sådan ”meta-styrning” eller ”institutionell design”. Mål- och resultatstyrningen som sådan kan betraktas som en kombination av (oprecis) direkt styrning och återstyrning.

Innehållet i en verksamhet kan vara mycket svårt att styra. Det gäller i synnerhet sådan verksamhet som utförs av yrkesgrupper som arbetar i direktkontakt med avnämarna och har stor handlingsfrihet i sin dagliga gärning (t.ex. lärare eller poliser). *Indirekt* styrning via resurser och organisation kan vara otillräcklig i förhållande till det som den styrande vill uppnå. *Informell* styrning via utbildning, information och kommunikation kan vara väl så väsentlig. Begrepp som *förhandling*, *övertalning* och *inläring* har stor betydelse i detta sammanhang.

Revisorerna har tidigare tagit upp dessa frågor i sin ovan nämnda granskning av information och resultatstyrning (förslag 1994/95:RR14). Revisorerna föreslog där att regeringens förslag till riksdagen analyseras bättre från styrningssynpunkt och att riksdagen intar en mera aktiv roll i detta sammanhang än för närvarande. Informationsstyrningen är en viktig del i mål- och resultatstyrningen. Regeringen borde enligt revisorerna överväga behovet av kunskapsutveckling, metodutveckling och utbildning inom området information och kommunikation. Riksdagen har i huvudsak ställt sig bakom revisorernas förslag (FiU 1995/96:7).

5.1.2 Aktuella tendenser

Några aktuella tendenser bör framhållas. En allmänt *ökad uppmärksamhet på styrningsfrågor* förutskickas i den s.k. ELMA-rapporten, som utarbetats av en arbetsgrupp inom regeringskansliet (Ds 1995:6). Gruppen har lagt ett stort antal förslag med detta syfte, bland annat följande:

- att resultatstyrningen anpassas efter den berörda verksamheten;
- att utredningar ges tydligare direktiv att belysa de ekonomiska konsekvenserna och möjligheterna att styra den verksamhet som omfattas av den lagstiftning som utreds;
- att utredningars konsekvensbeskrivningar bör granskas;
- att styrningsfrågor bör uppmärksammas mera vid översyn av verksförordningen och myndighetsinstruktionerna etc.

I samma rapport framhålls *omprövningarnas betydelse*. Att ompröva den offentliga förvaltningens finansiering, styrning, organisation och struktur kommer enligt ELMA-gruppen under överskådlig tid att vara en av de dominerande arbetsuppgifterna för regeringskansliet.

Förvaltningspolitiska kommissionen bör också nämnas. Inom dess ram pågår ett omfattande forsknings- och utredningsarbete som rör den statliga förvalt-

ningens former. Kommissionen har övergripande uppgifter – den skall göra en analys av om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga i förhållande till de uppgifter och mål som fastlagts av regering och riksdag, och därtill lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas.

Utgångspunkten skall vara de grundläggande krav på demokratisk styrning, insyn och kontroll, rättssäkerhet, effektivitet och tillgänglighet som måste ställas på den statliga förvaltningen. Kommissionen är fri att redovisa ett brett spektrum av alternativa utvecklingsvägar och deras konsekvenser. Kommissionen skall avsluta sitt arbete med en sammanfattande rapport till regeringen senast den 1 mars 1997.

5.2 Tidigare studier av budgetprocessen och resultatstyrningen

Budgetprocessen brukar ofta ses som en mycket viktig del i regeringens styrning av förvaltningen. Den reform av budgetprocessen som beslutades våren 1988 (den s.k. treårsbudgeteringen) innebar mindre detaljstyrning och ökat myndighetsansvar, kombinerat med förbättrad analys och redovisning av resultatet av myndigheternas verksamhet. Själva budgetarbetet skulle ske i en treårscykel med omväxlande förenklad och fördjupad budgetprövning enligt ett på förhand uppgjort schema. Denna nya budgetprocess har därefter varit föremål för flera olika undersökningar och granskningar, både av Riksdagens revisorer och andra.

5.2.1 Revisorernas granskningar

Revisorernas granskningar på området har utmynnat i kritik mot den svårtillgängliga informationen till riksdagen, den standardiserade budgetrutinen och avsaknaden av oberoende resultat- och effektanalyser, samt bristerna i uppföljningen av post- och telepolitiska mål.

I en granskning av *riksdagens roll i budgetprocessen* fann revisorerna att informationen till riksdagen kunde vara mycket svårtillgänglig (förslag 1989/90:11). Redogörelser från olika år kunde inte alltid jämföras med varandra och det kunde vara svårt att avgöra hur olika uppgifter skulle värderas. Revisorernas förslag syftade till att stärka riksdagens politiska inflytande över budgetarbetet.

I en senare granskning undersöktes frågan om den nya budgetrutinen verkligen skulle leda till ett *resultatorienterat budgetarbete* (förslag 1991/92:20). Granskningen utmynnade bl.a. i kritiska synpunkter på den standardiserade budgetrutin med treåriga budgetcykler som infördes med den nya budgetprocessen. I stället borde regeringen i varje budgetproposition lämna förslag till myndighets- eller verksamhetsområden som under påföljande budgetår skulle bli föremål för fördjupad prövning. Till grund för förslaget borde ligga en politisk bedömning av särskilt intressanta områden.

Revisorernas uppfattning var också att regeringskansliet mera självständigt måste ställa krav på resultatmätt och effektanalyser. Det bedömdes vara en förutsättning för att myndigheternas redovisningar skulle bli användbara i budgetarbetet. Sådana mätt kunde också behöva utvecklas genom mera oberoende utvärderingar. Revisorerna förordade att underlaget för den fördjupade budgetprövningen hämtas från flera källor, inte enbart från myndigheterna själva. Liknande synpunkter har sedermera framförts både av RRV och av ELMA-gruppen.

Betydelsen av tydliga mål och en väl fungerande uppföljning från regeringens sida togs upp i revisorernas granskning av *uppföljningen av post- och telepolitiska mål* (förslag 1995/96:RR10). Granskningen gällde således Kommunikationsdepartementets område. Bakgrunden var de ändrade förutsättningarna efter avregleringen av post- och teleområdena. Granskningen avsåg i första hand uppföljningen av regionala och sociala mål, som främst syftar till att ge glesbygdsbor och handikappade goda post- och telekommunikationer. Rapporten visade på brister i uppföljningen. Post- och telestyrelsens myndighetsinstruktion innehöll inte tillräckligt klara riktlinjer för vilka uppgifter som skall redovisas till regeringen, och regeringens krav på Posten och Telia var otydliga.

5.2.2 Myndigheternas och regeringskansliets roll i budgetarbetet

Myndigheternas arbete kom i flera avseenden att förändrats som en följd av den nya budgetprocessen. Budgetarbetet blev mera arbetskrävande, det bedrevs mer utsträckt i tiden och hade en bredare intern förankring. *Fackdepartementens* arbete med den fördjupade budgetprövningen följde däremot i stort etablerade rutiner. Departementens uppmärksamhet riktades främst mot de avsnitt som avser myndigheternas ekonomiska bedömningar och resursanspråk. Den externa styrningen av myndigheterna var i huvudsak oförändrad.

Dessa iakttagelser har rapporterats av Statskontoret och baseras på ett antal fallstudier av hur den s.k. styrningsdialogen mellan myndigheter och fackdepartement fungerade i samband med den fördjupade anslagsframställningen (*Utvecklad styrningsdialog. Erfarenheter av fördjupad budgetprövning*, Statskontoret 1993).

Statskontorets fallstudier visade också att *genomgripande omprövningar ofta fördes bort från budgetprocessen*. Budgetprocessen avspeglade förändringar som beslutats i andra sammanhang och skapade bindningar i frågor där beredning skett genom informell dialog mellan departement och myndighet. Radikala omprioriteringar övervägdes inte i budgetberedningen.

De begränsade förändringarna i regeringskansliet har även beskrivits av RRV i den sammanfattande rapporten *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen* (RRV 1994:32). Det framgår t.ex. att regeringskansliet har haft svårt att formulera mål som är konkreta och vägledande för myndigheterna. Budgethandläggarna i departementen har vid intervjuer förklarat detta med sitt eget kunskapsunderläge, med turbulensen i omvärlden och med risken för oönskade bindningar.

De nya dokumentkraven i budgetprocessen i form av fördjupade anslags-

framställningar och årsredovisningar har krävt ett omfattande arbete i myndigheterna. Årsredovisningens roll och betydelse i budgetprocessen har ökat gradvis. Enligt RRV upplever många myndigheter att reformen haft positiva interna effekter. Stora investeringar har också gjorts i t.ex. databaserade ekonomisystem.

Regeringskansliet engagerade sig dock inte särskilt mycket i förverkligandet av intentionerna bakom den nya budgetprocessen. En förklaring som RRV diskuterar är att den nya budgetprocessen i vissa avseenden byggde på en förenklad modell av den politiska verkligheten. Reformens förutsättningar om långsiktighet i det politiska arbetet, systemet med regelbundna budgetcykler och tron att myndigheterna i samband med anslagsframställningen skulle kunna göra en kritisk genomlysning av den egna verksamheten och själva föreslå genomgripande förändringar nämns som uttryck för detta (RRV, s. 38).

RRV framhåller också betydelsen av de olika kulturer som råder i regeringskansliet respektive på myndigheterna. I flera uppföljningsrapporter har det ansetts vara mycket svårt, om inte omöjligt, att förena den klassiska politiska logiken med de krav som den nya styrmodellen medför (RRV, s. 30).

Reformen innebar från början nya formella krav på myndigheterna. Motsvarande formella krav har inte styrt regeringskansliet och den politiska nivån. Förändringarna av statsmakternas budgetarbete var få och inte särskilt genomgripande. De departementsvisa budgetramar som infördes 1992 kan enligt RRV innebära att man tvingar fram ett nytt och mer resultatorienterat arbetssätt inom regeringskansliet (RRV, s. 40). Huruvida detta i praktiken blivit fallet är dock inte klarlagt.

5.2.3 Åtgärder för att stärka resultatstyrningen (ELMA)

ELMA-gruppen inom regeringskansliet lämnade i februari 1995 förslag till hur resultatstyrningen kan stärkas (*ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*, Ds 1995:6). Arbetsgruppen bestod av tjänstemän från fyra departement jämte Statskontoret och RRV. Denna rapport har redan tidigare nämnts eftersom den är ett uttryck för den allmänt ökade uppmärksamheten på styrningsfrågor.

ELMA-gruppen har pekat på ett antal brister i tillämpningen av de nya styrformerna. De största bristerna finns när det gäller att i *styrningen använda* den resultatinformation som myndigheterna redovisar. Detta är enligt ELMA ett betydande problem som riskerar att leda till ett ifrågasättande av trovärdigheten i regeringens uttalade ambitioner att tillämpa resultatstyrning.

Vid det fortsatta genomförandet av resultatstyrningen bör man enligt ELMA sträva efter en *verksamhetsanpassning* av styrningen. De olika fackdepartementen kommer därvid att ha nyckelroller. Vidare rekommenderas att den *informella mål- och resultatdialogen mellan departement och myndigheter* förstärks och dokumenteras bättre.

5.2.4 Vad innebär verksamhetsanpassning?

1997/98:RR7

Bilaga 3

För att resultatstyrningen skall fungera måste den anpassas till myndigheters olika verksamhetsbetingelser. Vad detta i princip kan innebära har analyserats i en rapport från Statskontoret (*Verksamhetsanpassad resultatstyrning, 1994*). Man skiljer där mellan olika typer av myndigheter, som skiljer sig åt beträffande dels

”*verksamhetsmandatet*” som kan bestå i en mer eller mindre specialiserad samhällsfunktion respektive generaliserad samhällsstyrning, dels

”*verksamhetslogiken*” som kan vara mer eller mindre regelstyrd respektive professionsstyrd.

Ju mera generaliserad samhällsfunktionen är, och ju mera professionsstyrd verksamheten är, desto svårare blir det att resultatstyra. Följande fyra typfall definierades av Statskontoret:

1) ”**Förvaltningskoncernen**” har en omfattande verksamhet, som i hög grad är formad av olika typer av regelverk. Verksamheten bedrivs ofta i form av flera parallella - i vissa fall formellt fristående - och geografiskt åtskilda organisatoriska enheter. Resultaten kan vanligen inte uttryckas i ett fåtal mått; normalt krävs en uppsättning av olika indikatorer. Det finns goda möjligheter till interna jämförelser av resultaten, både över tid och mellan enheter. (Exempel på förvaltningskoncerner är Riksförsäkringsverket, Riksskatteverket, Arbetsmarknadsverket m.fl.)

2) ”**Systemoperatören**” har en mera avgränsad verksamhet, men präglas också av regelstyrning och standardiserade arbetsprocesser. Detta är enligt Statskontoret den myndighetstyp för vilken resultatstyrning kan förväntas vara lättast att tillämpa. För myndigheten är det möjligt att genom kvantitativa nyckeltal sammanfatta de resultat som uppnåtts. (Exempel på systemoperatörer är Banverket, Patent- och registreringsverket, Tullverket, Kriminalvårdsverket och Centrala studiestödsnämnden.)

3) ”**Policymyndigheten**” svarar för generaliserad samhällsstyrning; uppgiften är att på olika sätt påverka det omgivande samhället. Policymyndigheten är vanligen en bland flera aktörer i större system där relevanta samhällseffekter uppstår. Resultatinformation kan därför sällan uttryckas i samlad och kvantifierad form. I stället rekommenderas avgränsade och mer djupgående bedömningar för enskilda delar av verksamheten. (Som exempel på policymyndigheter nämns Statens naturvårdsverk, samt i viss mån Konsumentverket, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Boverket och Arbetarskyddsverket.)

4) ”**Specialistmyndigheten**” har en mera avgränsad verksamhet, men liknar policymyndigheten genom att professionella normer och bedömningar har stor betydelse. Resultatstyrningen tar formen av att departementet anger

vilka konkreta aktiviteter som skall genomföras. Resultatanalysen kan då utformas som en verksamhetsnära redovisning av genomförda uppdrag. (Som exempel på specialmyndigheter nämns Finansinspektionen, Läke-medelsverket, Riksgäldskontoret, Riksrevisionsverket, Datainspektionen, Statens kärnkraftsinspektion och Konjunkturinstitutet.)

Det ovan sagda visar att bl.a. resultatstyrning passar mycket bättre för myndigheter med standardiserad verksamhet än för andra. Resultatstyrningen kan också ha goda möjligheter som internt styrinstrument i vissa typer av mycket stora myndigheter ("förvaltningskoncerner"). Det bör observeras att många myndigheter i realiteten utgör mellanformer av de ovan nämnda typfallen.

5.3 Regeringskansliets arbete

5.3.1 Brister påtalade av revisorerna

Omstruktureringar – dvs. ändringar i myndighetsstruktur eller verksamhetsform – ses av revisorerna som ett nödvändigt led i förnyelsen av statsförvaltningen. Förvaltningen, inklusive dess styrande nivå, regeringen och dess kansli, måste därför innehålla ett väl fungerande system för att hantera denna typ av frågor. Den övergripande styrningen av omstruktureringarna visade sig emellertid vara förknippad med betydande brister (förslag 1992/93:RR3). Omfattande strukturförändringar hade i vissa fall genomförts utan någon grundläggande analys av den berörda verksamheten. Det saknades också ett samlat kostnadstänkande i samband med omstruktureringar. Tidsaspekter betydde ibland mer än beslutens innehåll och konsekvenser. Erfarenheterna av omstruktureringar i förvaltningen dokumenterades inte systematiskt, konsekvensanalyser var sällsynta och effekterna av omstruktureringarna var i stort sett okända. Bristerna kunde sättas i samband med det förhållandet att uppgiften att leda förvaltningen hade förhållandevis låg prioritet i regeringskansliet.

Granskningen genomfördes under 1991 och 1992. Att dessa frågor ännu inte är lösta framgår av en rapport från Statskontoret som publicerades hösten 1995 (*Avveckla med förnuft*), samt av en rapport från revisorerna i juni 1996 (*Tullverket – en myndighet i förändring*, rapport 1995/96:7).

Revisorernas granskning av *den statliga personalpolitiken* (förslag 1995/96:RR7) tog bland annat upp frågan om personalpolitiken i regeringskansliet. Till departementen rekryteras i första hand yngre handläggare utan kvalificerade yrkeserfarenheter och utan omfattande kunskaper om de verksamhetsområden de skall arbeta med. Inom myndigheterna upplever man inte sällan att personalen i regeringskansliet saknar de kunskaper som behövs för att föra en strategisk diskussion om och utvärdering av myndigheternas verksamhet. Det personalpolitiska policyarbetet i regeringskansliet är delvis utvecklat, personalansvaret oklart och kraven på ledarförmåga otillräckliga. Revisorernas uppfattning var att den låga prioriteringen av regeringskansliets utveckling medför att arbetssättet inte motsvarar dagens krav på en professionell och genomtänkt styrning av förvaltningen.

5.3.2 Ändrade arbetsformer har förutskickats

ELMA-gruppen har föreslagit en rad åtgärder som berör arbetsformerna inom regeringskansliet. Mer tid måste ägnas åt en aktiv ledning, styrning och uppföljning av förvaltningen. Kompetensförsörjningen bör förbättras genom ett professionellt rekryteringsförfarande, utbildning och ökad personärlighet. Vidare bör samarbetet mellan departementen utvecklas, t.ex. genom projektarbete. Inom varje departement måste förvaltnings- och styrfrågorna lyftas upp i organisationen. Statssekreterarens uppgift bör koncentreras till att se till att de politiska målen blir genomförda av förvaltningen. Det operativa ansvaret bör enligt förslaget läggas samlat på en cheftjänsteman – förvaltningschefen – med stor ekonomisk kompetens och förvaltningskompetens. Denne bör på tjänstemannanivå ansvara för resultatstyrningen inom departementets verksamhetsområde.

Gruppen har också föreslagit ett samlat ansvar i regeringskansliet för vissa samordningsuppgifter. Inom Finansdepartementet bör resurser finnas för att hantera gemensamma frågor om statsförvaltningens utveckling och struktur samt en rad andra centrala utvecklings- och styrningsfrågor.

5.3.3 Den nya budgetlagen

Vissa förändringar kan förväntas som en följd av regeringens proposition om lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:220) som nu ligger på riksdagens bord. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1997. Av betydelse för mål- och resultatstyrningen är att regeringen här åläggs att för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Härmed förstärks också riksdagens roll.

Frågan om vilken typ av dokument (budgetproposition, särproposition eller skrivelse) som regeringen skall använda för att informera riksdagen om mål och resultat på olika områden diskuteras i propositionen. Formen för själva resultatredovisningen regleras dock inte.

5.4 Sammanfattande diskussion

5.4.1 De tidigare rapporterna

De tidigare studierna visar att det allmänt sett är svårt att styra förvaltningen. Det framgår också att regeringskansliet i flera hänseenden har en svag position i förhållande till myndigheterna. Detta har en mängd orsaker som delvis har att göra med förvaltningsstrukturen (små departement) och med det inarbetade arbetssättet i departementen. En viktig förklaring kan också vara att det politiska intresset för förvaltningspolitiska frågor är begränsat. ELMA-gruppens rapport innehåller både en bekräftelse av behovet av åtgärder inom regeringskansliet för att stärka resultatstyrningen, och ett omfattande åtgärdsprogram. Mera grundläggande förändringar kan senare följa av arbetet inom Förvaltningspolitiska kommissionen.

Arbetet med att utveckla en fungerande mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen är inte avslutat. Tvärtom har denna reform i många sammanhang beskrivits som en reform som fortsätter att utvecklas. Den speciella undersökning av samspelet mellan Kommunikationsdepartementet och Banverket och Vägverket som gjorts i denna granskning visar också att det praktiska arbetet med att finna lämpliga resultatmått och former för resultatdialog mellan departement och myndigheter fortgår.

Till detta kommer förändringar i regelverket, bl.a. den nya förordningen om myndigheternas årsredovisning m.m. som träder i kraft den 1 januari 1997. Denna förändring kan enligt RRV:s bedömning väntas medföra att departementen tvingas engagera sig mera i resultatuppföljningen än hittills. Kraven i den nya budgetlagen, som föreslagits träda i kraft den 1 januari 1997, innebär samtidigt en mera systematiserad resultatrapportering från regeringen till riksdagen.

Eftersom styrningsfrågorna är så viktiga och de pågående förändringarna så omfattande finns det ändå skäl att skaffa sig en överblick över de hittillsvarande erfarenheterna. Hur skall man *i dag* se på mål- och resultatstyrningens roll som styrform, vid sidan av andra styrformer? Den frågan kan vara viktig att diskutera, som ett försök att underlätta orienteringen på detta centrala område.

5.4.3 Mål- och resultatstyrningen som styrform

Mål- och resultatstyrningen har haft ett begränsat genomslag i regeringskansliets arbete. En förklaring till detta som har diskuterats av RRV är att den nya budgetprocessen i vissa avseenden byggde på en förenklad modell av den politiska verkligheten.

Införandet av treårsbudgeteringen kan ses som ett försök att öka graden av långsiktighet och systematik och på samma gång – inom ramen för samma process – förstärka det politiska inflytandet. Det verkar emellertid inte som om detta har lyckats. Ett tecken på detta är att grundläggande omprövningar genomförs utanför budgetprocessen. Ett annat tecken är införandet av budgetramar, varmed budgeten för olika utgiftsområden bestäms ”uppifrån” – med utgångspunkt från övergripande finanspolitiska hänsyn – snarare än utifrån myndigheternas anslagsframställningar.

I detta sammanhang kan man även notera ett uttalande som gjorts från Kommunikationsdepartementet, med innebörden att fastställandet av budgetramar *bör* vara fristående från mål- och resultatstyrningen, eftersom den senare annars skulle kunna användas av myndigheterna som motiv för krav på nya resurser. Den mål- och resultatdialog som i dag förekommer äger således rum inom den ram som fastställts av budgeten, och denna ram betraktas inom departementet som nödvändig för att dialogen skall vara meningsfull ur departementets synvinkel.

Detta tyder på att resultatstyrningen i dag knappast fungerar som en övergripande och integrerande styrform. Snarare kan den uppfattas som en specifik styrform, med vars hjälp regering och riksdag söker styra *innehållet* i

myndigheternas verksamhet. *De organisatoriska ramarna* för verksamheten läggs däremot fast på annat sätt – genom val av verksamhetsform (myndighet, affärsverk, bolag, offentlig eller privat regi etc.), genom myndighetsstrukturen och myndigheternas instruktioner (varigenom olika uppgifter fördelas på myndigheter), samt genom utnämning av myndighetschefer och styrelser. Till dessa bestämmingar kommer *den resursmässiga ramen* som läggs fast via budgeten.

Resultatstyrningen är en väsentlig styrform därför att den – i frånvaro av detaljreglering och specialdestinerade anslag – är det viktigaste medel som står till buds att styra verksamhetens innehåll i myndigheterna. Frikopplingen från övriga styrformer gör emellertid att resultatstyrningen i dag framstår som svagare än vad som förväntades då reformen genomfördes. De exempel som undersökts i denna granskning tyder också på att det inte finns några starka politiska incitament för departementen att ägna mycket tid och kraft åt analyser och kontroll av myndigheternas resultat. Den politiska dialog som förekommit i Kommunikationsdepartementet har i huvudsak varit inriktad på framtiden. Det finns därför en risk att resultatstyrningen i alltför hög grad lämnas till myndigheterna själva. Regeringen skulle i så fall inte komma att styra innehållet i de berörda myndigheternas verksamhet annat än på ett *mycket* översiktligt sätt. Detta torde inte ha varit avsikten då reformen beslutades. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen har också föreslagits av ELMA-gruppen (se avsnitt 5.2.3). Om och hur och i vilken grad denna typ av åtgärdsprogram genomförs har därför mycket stor betydelse. Vid ett svagt eller halvhjärtat genomförande är risken stor att vi får (eller redan har fått) en i långa stycken ”ostyrd” eller ”självstyrande” förvaltning. Särskilt påtagligt är detta givetvis för de mycket stora myndigheterna, som på grund av sin storlek har ett omfattande eget manöverutrymme.

Utöver åtgärder inom regeringskansliet finns även andra vägar att stärka kontrollen över den verksamhet som bedrivs av myndigheterna:

– Den första innebär en ökad satsning på *uppföljningar, utvärderingar och revision* som utförs av oberoende instanser, dvs. av andra än de berörda myndigheterna själva. Som exempel kan nämnas RRV, Statskontoret eller Riksdagens revisorer, någon specialistmyndighet (t.ex. SIKÅ på kommunikationsområdet) eller kommitté. Sådana insatser kan leda till omprövningar av olika verksamheter, och kan därmed bidra till en levande intresse inom myndigheterna för alla slag av effektivitetsfrågor.

– En andra utväg innebär en ökad satsning på *”controller-verksamhet”*, i syfte att med större noggrannhet följa vart pengarna tar vägen och till vilka ändamål de används. Även en sådan verksamhet borde till viss del utföras av oberoende instanser.

– En tredje möjlighet – som på intet sätt utesluter någon av de övriga – skulle vara att ge *myndigheternas styrelser* ett större ansvar för uppföljning och kontroll av myndigheterna. Detta är också något som har tagits upp i konsultrapporten om Kommunikationsdepartementets förhållande till Vägverket och Banverket. Vissa steg på denna väg har också redan tagits (jfr kap. 3).

– Frågor om *ansvarsutkrävande och sanktioner* har en övergripande bety-

delse i detta sammanhang. Här är det visserligen svårare att se några enkla lösningar. Erfarenheterna från andra länder skulle vara av intresse för att få idéer om fortsatta reformer.

Alla de nämnda utvägarna kräver insatser av personal som arbetar med uppföljningar och utvärderingar. Hela detta arbete behöver inte utföras inom departementen. Ett departement måste emellertid vara en engagerad och kompetent beställare av utvärderingar och kunna genomföra självständiga analyser inom sina politikområden.

Revisorernas granskning väcker principiella frågor som gäller departementens intresse, engagemang och resurser att arbeta aktivt med mål- och resultatstyrning. Det handlar här både om prioriteringarna mellan olika arbetsuppgifter inom departementet och om hur resurserna för resultatanalys och resultatuppföljning är fördelade mellan departement och myndigheter. Kommunikationsdepartementet har i dag ytterst små resurser för dessa ändamål. Situationen i vissa andra departement kommer att undersökas i en annan av revisorernas planerade granskningar.

5.4.4 Även styrningen har en kostnadssida

I det föregående har framhållits de risker som finns för att resultatstyrningen inte genomförs enligt intentionerna, vilket skulle kunna medföra att förvaltningen blir ”ostyrd”. Den motsatta ytterligheten, dvs. ett mycket välutvecklat och kostsamt system för resultatstyrning, kan också diskuteras.

De insatser som görs för att styra och kontrollera en verksamhet har alltid en kostnadssida. Det är tänkbart att resultatstyrningen är en förhållandevis kostsam form av styrning som, under förutsättning att den genomförs på rätt sätt, samtidigt rymmer stora möjligheter till effektivitetsvinster i de verksamheter som är föremål för denna typ av styrning. Det borde därför vara viktigt att beakta kostnadssidan då man utvecklar resultatstyrningen. Den verksamhetsanpassning av styrningen som nu eftersträvas måste naturligen ta hänsyn till resursåtgången för att genomföra olika slag av resultatmätningar och resultatanalyser.

Man kan här anknyta till de slutsatser som för några år sedan drogs av kommittén ”Kronorna bland verken”, vars uppgift var att finna exempel på väl fungerande myndigheter. Kommittén ansåg att dessa myndigheter hade brister i sina mätsystem. I stället framhölls en rad andra faktorer som väsentliga för framgången – ett gott ledarskap, ett väl formulerat uppdrag, en utpräglad medvetenhet om målen, ett aktivt och utvecklingsinriktat förhållningssätt och ett starkt verksamhetsintresse hos personalen. (Källa: *Att lyckas i offentlig förvaltning. Lärdomar från väl fungerande myndigheter*, 1991).

Det är möjligt att det var de senare faktorerna som var de avgörande drivkrafterna för utvecklingen i dessa myndigheter. De resultatmätningar som faktiskt gjordes kan i så fall betraktas som *en följd* av verksamhetsintresset hos myndighetens ledning och personal. Resultatmätningar som genomförs utan stöd av ett sådant aktivt intresse kan antas ha mycket mindre verkan.

Något liknande kan också antas gälla för den översta nivån i systemet, dvs. för förhållandet mellan departement och myndigheter.

Användarperspektivet vid utveckling av resultatmätningar och resultatanalyser är centralt om man skall kunna stärka regeringkansliets möjligheter att förstå och diskutera myndigheternas resultat. De komplicerade sambanden mellan myndigheternas insatser och effekter i omvärlden måste göras begripliga. Detta är i sin tur nödvändigt för att resultatrapporteringen skall kunna utgöra en del i den politiska processen.

1997/98:RR7
Bilaga 3

6.1 En förvaltningspolitisk granskning

Att styra och kontrollera den offentliga verksamheten är en svår uppgift, inte minst på kommunikationspolitikens område. Riksdagen har sedan flera år tillbaka uttalat sig för ett starkare politiskt inflytande över infrastrukturplaneringen. Det resursmässigt ojämna styrkeförhållandet mellan Kommunikationsdepartementet och de stora trafikmyndigheterna var också en viktig utgångspunkt för revisorernas val av ämnesområde för denna granskning.

Trafikutskottet har flera gånger begärt att trafikplaneringen i landet skulle samordnas, så att investeringar i alla fyra transportslagen planeras på ett integrerat sätt. Utskottets återkommande önskemål om politiskt inflytande kom våren 1994 till uttryck i ett starkt kritiskt utskottsbetänkande samt en begäran om en parlamentarisk kommission. En sådan tillsattes i december 1994. Kommunikationskommittén skall avlämna sitt slutbetänkande i mars 1997. Ett nytt ställningstagande till kommunikationspolitiken i dess helhet kommer därefter att förberedas av regeringen.

Revisorernas här föreliggande rapport gäller emellertid inte kommunikationspolitiska frågor utan förvaltningspolitiska. *Sättet att styra* förvaltningen, speciellt införandet av mål- och resultatstyrning, är här det centrala. Dessa frågor har generell karaktär, men får givetvis sin speciella prägel av den typ av verksamhet det handlar om och de myndigheter som är berörda.

Trafikområdet kännetecknas av stora investeringar, långsiktiga politiska beslut, målkonflikter och en mångfald av olika intressenter på lokal och regional nivå. Ändrade planer och prioriteringar förekommer ofta. Styrningen, eller försöken att styra, ingår i en process präglad av ständig växelverkan mellan den berörda verksamheten och dess inre och yttre betingelser.

Styrningen av kommunikationsområdet är komplex. Den konsultstudie som genomförts inom ramen för denna granskning visar att få av intervjupersonerna hade någon klar bild av hur hela styrsystemet ser ut. Man känner sin egen del i det, men helheten är svår att få grepp om, även för dem som arbetar dagligen med dessa frågor. Styrsystemet (eller systemen) har också förändrats mycket under åren, både genom förändringar i regelverket och genom utveckling av praxis.

Eftersom styrningsfrågorna är så viktiga finns det skäl att skaffa sig en överblick över de hittillsvarande erfarenheterna. Hur har mål- och resultatstyrningen fungerat hittills när det gäller Kommunikationsdepartementets styrning av sina två största myndigheter? Vilka allmänna iakttagelser har gjorts i andra studier, och hur kan man i dag se på denna styrform?

6.2 Iakttagelser

6.2.1 Allmänna utgångspunkter

Mål- och resultatstyrningen kan ses som ett försök att förena decentraliserat beslutsfattande med politisk styrning och kontroll.

De generella studier som gjorts, bl.a. av Statskontoret och RRV, visar att man inom myndigheterna i allmänhet har lagt ned ett stort arbete på de nya

styrformerna. Fackdepartementens roll i resultatstyrningen förefaller mera outvecklad. Bägge stabsmyndigheterna har därför i olika sammanhang uttalat varningar för att övergången till mål- och resultatstyrning skulle medföra en maktförskjutning från den politiska nivån till förvaltningsnivån. Samma farhågor har framförts av revisorerna i en tidigare granskning (Förslag angående information och resultatstyrning, förs. 1994/95:RR14) samt av finansutskottet (1995/96:FiU7).

En arbetsgrupp inom regeringskansliet (den s.k. ELMA-gruppen) har bekräftat behovet av åtgärder, och samtidigt gett ett konstruktivt svar genom att presentera ett omfattande åtgärdsprogram för att stärka departementens roll i resultatstyrningen (*ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen, Ds 1995:6*).

De iakttagelser som konsulterna redovisar tyder på att styrningsfrågorna är komplicerade och svåra att hantera. Detta är i och för sig inget nytt. Flera utredningar har kommit fram till liknande resultat. Vad som är värt att påtala är att svårigheterna inte tycks ha blivit mindre med åren. Det är nu åtta år sedan de trafikpolitiska målen fastställdes av riksdagen. De nya styrformerna började införas i början på 1990-talet. Målstyrningen och resultatuppföljningen borde vid det här laget ha funnit fastare former.

Viktigt att notera är det förhållandet att mål- och resultatstyrningen inte har någon tydlig koppling till resurstilldelningen till myndigheterna. Enligt ett uttalande från Kommunikationsdepartementet bör det också vara så – resurstilldelningen bör vara fristående från mål- och resultatstyrningen, eftersom den senare annars skulle kunna användas av myndigheten som motiv för krav på nya resurser. Ramen anses nödvändig för att dialogen skall vara meningsfull ur departementets synvinkel. Resultatstyrningen på detta område fungerar således inte som en övergripande styrform utan som en styrform med vars hjälp regering och riksdag söker styra innehållet i myndigheternas verksamhet då ramarna är givna.

6.2.2 Målstrukturen på kommunikationsområdet

Statsmakterna har fastställt trafikpolitiska mål – tillfredsställande, säker och miljövänlig trafikförsörjning till lägsta samhällsekonomiska kostnad – som dessutom har brutits ned i fem delmål – tillgänglighet, effektivitet, trafiksäkerhet, miljö och regional balans. Dessa mål utgör grunden för myndigheternas övergripande mål och de verksamhetsmål som formuleras av regeringen i regleringsbrevet. De verksamhetsmål som har fastställts av regeringen är för Vägverket fem till antalet och för Banverket sju. Härutöver finns ett stort antal interna verksamhetsmål inom respektive myndighet. Inom Vägverket finns t.ex. 86 olika verksamhetsmål.

Det finns således fyra olika målbegrepp:

- övergripande trafikpolitiska mål samt delmål,
- övergripande mål för respektive myndighet,
- verksamhetsmål för myndigheten som fastställs av regeringen, samt

– verksamhetsmål som fastställs av myndigheten själv.

I granskningen har framkommit flera synpunkter på målformuleringar och olika målbegrepp. Mångfalden av mål gör det svårt att få överblick. Det kan också finnas målkonflikter, t.ex. mellan verksamhetsmålen trafiksäkerhet, regional balans och miljö. Myndigheterna efterfrågar en tydligare prioritering av regeringen mellan uppsatta mål. Riksdagen har tidigare uttalat att målkonflikter skall lyftas fram och alternativ presenteras för riksdagen.

Ibland är verksamhetsmålen oklara och svåra att förstå. Ett exempel är verksamhetsmålet regional balans där regeringen för Vägverket angett att verket skall bidra till att restiden inom och mellan regioner minskar i förhållande till den totala restiden. Att denna formulering är svårtolkad har bekräfstats av alla som tillfrågats i denna granskning. Vägverket fick i budgetpropositionen 1994/95 regeringens uppdrag att utveckla och konkretisera detta mål. En sådan konkretisering har gjorts i Vägverkets årsredovisning för 1995.

Konsulterna har föreslagit att de övergripande målen – såväl de allmänna trafikpolitiska målen som är gemensamma för alla trafikmyndigheterna, som de övergripande målen för respektive myndighet – anges i myndigheternas instruktion. De skulle då inte behöva upprepas varje år i regleringsbrevet. Konsulterna har också tagit upp frågan om benämningarna på olika typer av mål. De övergripande trafikpolitiska målen som beslutades av riksdagen år 1988 visar den långsiktiga inriktningen av trafikpolitiken. Benämningen *inriktningsmål* vore mera lämplig på denna typ av mål. Revisorerna anser att en sådan möjlighet bör övervägas.

Målformuleringar och målstruktur är frågor som i stor utsträckning har kommunikationspolitisk karaktär. De har emellertid samtidigt förvaltningspolitisk betydelse, eftersom de påverkar möjligheten till uppföljning, utvärdering och kontroll, och därmed förutsättningarna för meningsfull styrning.

6.2.3 Uppföljning och utvärdering

Inom Kommunikationsdepartementet sker ingen dokumenterad årlig uppföljning av trafikpolitiska mål utöver den av myndigheten upprättade analysen i årsredovisningen. I budgetpropositionen saknas dokumentation av vilka effekter neddragningar och senareläggningar har på möjligheten att nå olika trafikpolitiska mål. Måluppfyllelsen bedöms inte utifrån vad som är rimligt med hänsyn till anslagna medel utan i relation till vad som hänt föregående år.

Det är normalt inte enbart myndigheten själv som påverkar om målen uppnås. Ett exempel är Vägverkets verksamhetsmål avseende trafiksäkerhet där även externa faktorer som myndigheten inte råder över påverkar måluppfyllelsen. Det är i sådana fall svårt att utvärdera det resultat som uppnåtts, och det är svårt att bedöma myndighetens bidrag till konstaterad utveckling.

Bristen på uppföljning har även tagits upp av Kommunikationskommittén i dess delbetänkande *Ny kurs i trafikpolitiken* (SOU 1996:26), som bl.a. innehåller en utvärdering av den förda trafikpolitiken. Kommittén ansåg att det behövs klara regler och ett tydligt ansvar för uppföljning på både nationell

6.2.4 Kommande förändringar

Departementens roll i resultatuppföljningen kommer sannolikt att påverkas av den nya förordning om myndigheters årsredovisning m.m. (SFS 1996:882) som beslutades i augusti 1996. Departementets "beställning" till myndigheterna måste nu klargöras tydligt i regleringsbrev och regeringsbeslut. Både myndighetens verksamhetsmål och kraven på återrapportering skall bestämmas av regeringen. Enligt RRV:s bedömning kommer denna nyordning att medföra att departementen tvingas engagera sig mer i resultatuppföljningen än hittills. I samma riktning verkar den nya budgetlagen, som föreslagits av regeringen och skall behandlas av riksdagen hösten 1996. Den innebär bl.a. att regeringen åläggs att för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Härmed förstärks också riksdagens roll. Bägge de nämnda förändringarna beräknas träda i kraft den 1 januari 1997.

6.3 Överväganden

De ovan beskrivna förhållandena vad gäller målstruktur och rapportering av måluppfyllelse på kommunikationsområdet är enligt revisorernas mening otillfredsställande. Frånvaron av uppföljning och utvärdering på övergripande nivå är inte rimlig med hänsyn till kommunikationsområdets stora betydelse för samhällsekonomin.

En del av svårigheterna med uppföljning och analys av resultaten kan ha att göra med de iakttagelser kring målstruktur och målkonflikter på kommunikationsområdet som konsulterna har rapporterat. Dessa frågor har i stor utsträckning kommunikationspolitisk karaktär och utreds i annat sammanhang. De tas därför inte upp vidare av revisorerna. Att såväl miljömålen som det regionala balansmålet behöver preciseras är en slutsats som även har dragits av Kommunikationskommittén i dess delbetänkande (SOU 1996:26).

Sambandet mellan målformuleringar – som är en sakpolitisk fråga – och möjligheterna till meningsfulla resultatanalyser – som är en förvaltningspolitisk fråga av stort intresse för revisorerna – är i sig ett förhållande värt att observera. Inom revisionen är det nödvändigt att koncentrera sig till de senare aspekterna. Det finns även fördelar med att avstå från att diskutera själva målformuleringarna, eftersom dessa i andra sammanhang ofta får så stor uppmärksamhet att andra viktiga aspekter hamnar i skymundan.

Regeringens återrapportering till riksdagen är en fråga av övergripande betydelse som tas upp i det följande. Revisorernas överväganden i övrigt gäller frågor som rör regeringskansliets arbete, dialogen mellan departement och myndigheter samt styrelsens roll. Dessa förhållanden har enligt revisorernas mening stor betydelse för de konstaterade bristerna i uppföljning och utvärdering.

Det finns här också skäl att framhålla resultatanalysens roll för att bidra till insikter om hur den statliga verksamheten fungerar. Målformuleringar kan sägas ha med den framåtblickande styrningen att göra, medan resultatanalysen till sin karaktär är återblickande. Om resultatanalysen inte fullgörs så missar man det ena ledet i mål- och resultatstyrningen – det som har att göra med lärande av erfarenheten.

6.3.1 Åtterrapporering till riksdagen

Riksdagens möjligheter att styra den övergripande inriktningen av myndigheterna beror på kvaliteten i den information som riksdagen efterfrågar och får. Det är av stor vikt att informationen är väl strukturerad och överskådlig så att den är lätt att använda. Det är också viktigt att informationen är fullständig – dvs. att den innehåller alla relevanta aspekter – och kortfattad, så att onödiga uppgifter inte drar uppmärksamheten från väsentligheter.

Den formella återrapporteringen från regeringen till riksdagen sker framför allt genom budgetpropositionen. Regeringen skall där på ett tydligt sätt visa hur hushållningen av medel har varit. Konsulterna har funnit att regeringen i 1994/95 års budgetproposition redovisat myndigheternas verksamhetsinriktning, verksamhetsvolym samt en del av myndigheternas prestationer. Budgetpropositionen innehåller däremot ingen redovisning av måluppfyllelsen och ingen bedömning av de prestationer som utförts och hur de bidragit till de övergripande trafikpolitiska målen.

Revisorerna anser att analys av måluppfyllelse bör utvecklas och redovisas för riksdagen. Regeringen bör överväga detta i samband med det pågående arbetet med att utveckla regleringsbrev och budgetpropositionen.

I 1996 års budgetproposition redovisar regeringen hur Vägverket och Banverket uppfyllt sina verksamhetsmål. Revisorerna ser detta som ett tillfredsställande steg i rätt riktning.

De övergripande trafikpolitiska målen som beslutats av riksdagen gäller för alla trafikverk. Det saknas dock en samlad bild av hur respektive verk bidrar till att uppfylla de trafikpolitiska målen. Regeringen redovisar separat i budgetpropositionen utvecklingen för respektive trafikverk. Konsulterna har föreslagit att en samlad uppföljning för alla trafikverken redovisas för riksdagen en gång per år. Det skulle underlätta prioriteringar och bidra till förståelse för hur olika verksamheter samverkar.

Revisorerna anser att en samlad redovisning av hur de trafikpolitiska målen uppfylls är av vikt för riksdagens ställningstaganden inom trafikområdet. Arbetet med att ta fram en sådan redovisning skulle sannolikt också framtvinga en enklare målstruktur och en klarare analys. Förslaget ligger väl i linje med de uttalanden som trafikutskottet gjort om samordning inom trafikområdet, liksom även med tankarna bakom den nya budgetprocess som beslutades av riksdagen våren 1995. Arbetet med budgetramar förutsätter en övergripande och samordnad återrapportering.

Revisorerna vill betona betydelsen av denna återrapportering. Det förhållandet att mål- och resultatstyrningen för närvarande inte har någon tydlig koppling till resurstilldelningen till myndigheterna är inte tillfredsställande.

6.3.2 Regeringskansliets arbete

Både i denna granskning och i flera andra utredningar har konstaterats att regeringskansliet har små resurser att styra förvaltningen. I allmänhet är bara en handläggare ansvarig för ärenden som berör en myndighet. Departementets analyser baseras i huvudsak på anslagsframställningen, årsredovisningar, rapportering enligt regleringsbrev samt muntlig information från myndigheterna. Vanligtvis skall arbetet ske snabbt. Vid behov anlitar Kommunikationsdepartementet experthjälp för analys och granskning.

Revisorerna vill framhålla att övergången till mål- och resultatstyrning innebär en grundläggande förändring i sättet att styra förvaltningen. De arbetsuppgifter som ankommer på regeringskansliet har härmed ändrat karaktär, både kvantitativt och kvalitativt. Det traditionella systemet med en handläggare per myndighet är sannolikt inte tillräckligt för att fylla dessa uppgifter.

Det är viktigt att departementet har reella möjligheter till analys, uppföljning och kontroll av så stora verksamheter som de som bedrivs av Banverket och Vägverket. Oberoende experter kan vid vissa tillfällen vara ett stöd i en fördjupad analys, men revisorerna anser att det även inom regeringskansliet bör ges mera tid och resurser för utvärderingar. Det är inte rimligt att departementets resurser för analys och kontroll av de stora trafikverken är så begränsade. Systemet blir därmed alltför sårbart för personförändringar. Då en erfaren handläggare byter arbetsuppgifter mister departementet en stor del av sin upparbetade kompetens på området för lång tid framåt, kanske ett år eller mer. Det finns också en risk att en alltför smal kompetens inom departementet inte ger utrymme för de diskussioner och den metodutveckling som är önskvärd. Revisorerna anser att såväl prioriteringarna inom Kommunikationsdepartementet som fördelningen av resurser mellan departement och myndigheter bör ses över i detta hänseende. Revisorerna vill även peka på betydelsen av extern experthjälp vid analyser och utvärderingar av myndighetens resultat.

I detta sammanhang vill revisorerna erinra om erfarenheterna från sin granskning av den statliga personalpolitiken (se avsnitt 5.3.1). Därav framgår att det finns ett stort utrymme för förbättringar av personalpolitiken inom regeringskansliet. Många förslag med detta syfte har också förts fram i ELMA-gruppens rapport (*ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen, Ds 1995:6*). Revisorerna ser det som väsentligt att planerna på personalpolitiska reformer omsätts i praktisk handling. En förstärkning av resurserna för resultatanalyser och kontroll – inklusive en ökad kapacitet att beställa och använda sådana analyser – kan ske både genom personalpolitiska förändringar inom regeringskansliet och genom översyn av resursfördelningen mellan departement och myndigheter.

6.3.3 Dialogen mellan departement och myndigheter

Kontakterna mellan departement och myndigheter är ett led i den informella styrningen av myndigheterna. Dessa informella kontakter är inte bindande

för regeringen eller myndigheten men utgör ett allt viktigare inslag i arbetet. Diskussionerna kan bl.a. fylla behovet av att förklara, förtydliga och utveckla riksdagens och regeringens beslut.

Kommunikationsdepartementet har genomfört s.k. resultatdialoger med 13 myndigheter under hösten 1995 och vintern 1996. Samtalen har förts mellan kommunikationsministern, generaldirektören och styrelseordföranden samt ett antal tjänstemän. Av minnesnoteringarna från resultatdialogerna med Vägverket och Banverket framgår att diskussionerna huvudsakligen fördes på en principiell nivå med inriktning på framtiden. Någon utvärdering av mål-uppfyllelse, analyser av uppnådda resultat eller andra förklaringar har enligt uppgift inte tagits upp i diskussionerna.

Revisorerna anser för sin del att det är väsentligt att frågor om de uppnådda resultaten ges tillräckligt utrymme inom den politiska dialogen. Benämningen "resultatdialog" blir annars missvisande. Om den politiska ledningen ägnar tid åt en genomgång av myndigheternas uppnådda resultat, på grundval av ett underlag som är väl avpassat för ändamålet, blir det samtidigt lättare att mobilisera engagemang för resultatstyrning bland departementets övriga tjänstemän. I annat fall finns en risk för att resultatstyrningen i alltför hög grad lämnas till myndigheterna själva. En resultatrapportering som inte möts av frågor från en engagerad användare kan bli både svår att förstå och svår att använda.

Utöver dialogen på politisk nivå har tjänstemännen inom Kommunikationsdepartementet också fortlöpande kontakter med myndigheterna. Dessa kontakter är i stor utsträckning händelsestyrda, dvs. de beror av det aktuella informationsbehovet hos respektive parter. Frågor kring de uppnådda resultaten utgör enligt uppgift inte någon väsentlig del av det som avhandlas vid dessa kontakter.

Formerna för departementets dialoger med myndigheterna är en svår fråga. Informella kontakter är många gånger nödvändiga och värdefulla då de underlättar arbetet för bägge parter. Om innehållet i kontakterna inte dokumenteras finns dock risk för att de blir alltför osystematiska, samtidigt som insyn och kontroll försvåras. Om kontakterna dokumenteras utförligt kan det å andra sidan finnas en risk för att kommunikationens informella karaktär går förlorad.

Revisorerna konstaterar att ELMA-gruppen har rekommenderat att den informella mål- och resultatdialogen mellan departement och myndigheter förstärks och dokumenteras bättre. Revisorerna vill även peka på möjligheterna att vidareutveckla de informella dialogerna med hjälp av ett förbättrat underlagsmaterial hämtat från andra källor än de direkt berörda myndigheterna. En möjlighet kan vara att departementet anlitar analytiker från exempelvis RRV, Statskontoret, någon specialistmyndighet (t.ex. SIKa på kommunikationsområdet) eller någon kommitté som arbetar på området.

6.3.4 Styrelsens roll

Konsulterna har framhållit den oklarhet som råder i ansvarsfördelningen mellan regering, styrelse och generaldirektör.

Myndighetsstyrelser verkar under former där ansvaret för själva verksam-

heten inte ligger inom styrelsens mandat utan hos myndighetschefen. Samtidigt är det regeringen som i realiteten fattar alla avgörande beslut inklusive vad som skall delegeras till myndigheten. Styrelsens viktigaste uppgift i Vägverket och Banverket har i praktiken varit att fatta beslut om myndighetens anslagsframställning och om dess årsredovisning.

En viktig förändring har nyligen ägt rum. Enligt de nya instruktionerna för både Banverket och Vägverket som gäller från den 1 juli 1996 har styrelsen nu *fullt ansvar* för verksamheten.

Enligt vad revisorerna erfarit har styrelserna för Vägverket och Banverket hittills inte fått någon närmare information eller vägledning om vad de nya reglerna innebär eller vad som menas med ”styrelsens fulla ansvar för verksamheten”.

Det praktiska genomslaget av styrelsens ändrade roll bör följas noga. Inneböörden av rollfördelningen bör klargöras för alla inblandade. Styrelseledamöterna måste erhålla en ingående och återkommande information om sina uppgifter och sitt ansvar.

Revisorernas uppfattning är att styrelsen bör medverka i mål- och resultatstyrningen av Vägverket och Banverket. En ökad efterfrågan på resultatanalyser från styrelsens sida bör kunna bli ett medel att höja kvaliteten och informationsvärdet i resultatrapporteringen från verkets sida. Detta bör även underlätta regeringens arbete på området och visa sig i en förbättring av regeringens återrapportering till riksdagen.

6.3.5 Sammanfattning

Mål- och resultatstyrningens praktiska tillämpning vad gäller Vägverket och Banverket behöver förbättras i flera avseenden. Syftet bör vara att stärka återrapportering och resultatanalys av detta mycket kostnadskrävande område, för att därmed förbättra riksdagens möjligheter till övergripande styrning.

Revisorernas synpunkter, slutsatser och förslag kan sammanfattas i följande punkter:

- * Analyser av måluppfyllelse bör utvecklas och redovisas för riksdagen. Regeringen bör överväga detta i samband med det pågående arbetet med att utveckla regleringsbrev.
- * En samlad redovisning av måluppfyllelsen för samtliga trafikverk förordas. Förslaget ligger väl i linje med de uttalanden som trafikutskottet gjort om samordning inom trafikområdet.
- * Övergången till mål- och resultatstyrning innebär en grundläggande förändring i sättet att styra förvaltningen. De arbetsuppgifter som ankommer på regeringskansliet har härmed ändrat karaktär, både kvantitativt och kvalitativt. Det traditionella systemet med en handläggare per myndighet är sannolikt inte tillräckligt för att fylla dessa uppgifter.
- * Revisorerna anser att man inom Kommunikationsdepartementet bör ge ökad prioritet åt frågor som gäller uppföljningar och utvärderingar. Det är viktigt att departementet har reella möjligheter till analys, uppföljning och

kontroll av så stora verksamheter som de som bedrivs av Banverket och Vägverket.

* Det är väsentligt att frågor om de uppnådda resultaten ges tillräckligt utrymme inom den politiska dialogen mellan departements- och verksamhetsledning.

* Styrelsens nya roll i de stora trafikverken bör följas noga. Rollfördelningen bör klargöras för alla inblandade. Styrelseledamöterna måste erhålla ingående och återkommande information om sina uppgifter och sitt ansvar.

* Styrelsen för Vägverket respektive Banverket bör medverka i mål- och resultatstyrningen. En ökad efterfrågan på resultatanalyser från styrelsens sida kan enligt revisorernas bedömning även underlätta regeringens arbete på området och visa sig i en förbättring av regeringens återrapportering till riksdagen.

6.4 Fortsatt arbete

Slutsatserna av denna granskning gäller i första hand förhållandet mellan Kommunikationsdepartementet och de studerade trafikverken. En del av de frågor som väckts under arbetet har emellertid förhållandevis generell giltighet, vilket innebär att de är viktiga att undersöka även för andra departementsområden.

Revisorerna har därför inlett en granskning av analys och användning av resultat i regeringskansliet med exempel från tre andra departement – Kulturdepartementet, Socialdepartementet och Jordbruksdepartementet. De samlade slutsatserna från bägge granskningarna kommer att presenteras i en gemensam skrivelse till riksdagen under 1997.

Propositioner och utskottsbetänkanden redovisas löpande i rapporten.

Boverket: *Sverige 2009 – förslag till vision*. Rapport 1994

Boverket: *Regional samhällsplanering för ett miljöanpassat transportsystem*. Rapport 1995:11

Dir. 1995:93, Kommittédirektiv till Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation

Dir. 1995:160, Kommittédirektiv till Översyn av länsstyrelsernas roll inom fordons-, trafik- och infrastrukturuområdena.

Ds 1995:6, *ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*. Finansdepartementet. Rapport från en interdepartemental arbetsgrupp. Februari 1996

Jacobsson, Bengt: *Hur styrs förvaltningen? – Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken*. Ekonomiska Forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm. Studentlitteratur, Lund, 1984

Jacobsson, Bengt: *Konsten att reagera. Intressen, institutioner och näringspolitik*. Carlsson Bokförlag, 1989

Lundqvist, Lennart: *Förvaltning, stat och samhälle*. Studentlitteratur, Lund 1992

Petersson, Olof: *Metaforernas makt*. Carlsson Bokförlag, 1987

Riksdagens revisorer: *Förslag angående riksdagens roll i budgetprocessen* (förs. 1989/90:11)

Riksdagens revisorer: *Förslag angående resultatorienterat budgetarbete* (förs. 1991/92:20)

Riksdagens revisorer: *Förslag angående omstruktureringar i statsförvaltningen* (förs. 1992/93:RR3)

Riksdagens revisorer: *Förslag angående information och resultatstyrning* (förs. 1994/95:RR14)

Riksdagens revisorer: *Förslag angående samordnad länsförvaltning* (förs. 1995/96:RR3)

Riksdagens revisorer: *Förslag angående den statliga personalpolitiken* (förs. 1995/96: RR7)

Riksdagens revisorer: *Förslag angående uppföljningen av post- och telepolitiska mål* (förs. 1995/96:RR10)

Riksdagens revisorer: *Tullverket – en myndighet i förändring*. Rapport 1995/96:7

Riksdagens revisorer: *Länsstyrelsernas tillämpning av plan- och bygglagen*. Informationsrapport den 11 juni 1996

Riksrevisionsverket: *Staten och den fysiska planeringen*. RRV F 1992:32

Riksrevisionsverket: *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen. En beskrivning av en reform*. RRV 1994:32

Riksrevisionsverket: *Infrastrukturinvesteringar – en kostnadsjämförelse mellan plan och utfall i 15 större projekt inom Vägverket och Banverket*. RRV 1994:23

Riksrevisionsverket: *Miljökonsekvensbeskrivningar i praktiken*. RRV 1996:29

Sannerstedt, Anders: *Politikernas eller lärarnas fel? Implementering av besluten om förstärkningsresurser och arbetsenheter i skolan*. Ingår i rapporten *Makten över den decentraliserade skolan* (red: Lars-Göran Stenelo), Lund, 1988

SOU 1996:26, *Ny kurs i trafikpolitiken*. Delbetänkande från Kommunikationskommittén

Statskontoret: *Att lyckas i offentlig förvaltning. Lärdomar av väl fungerande myndigheter*. Slutrapport från Kommittén "Kronorna bland verken", Statskontoret och Allmänna förlaget, 1991

Statskontoret: *Att mäta eller inte mäta resultat. Erfarenheter från myndigheter och näringsliv*. Statskontoret 1990:24

Statskontoret: *Utvecklad styrningsdialog. Erfarenheter från fördjupad budgetprövning*. Statskontoret 1993:20

Statskontoret: *Verksamhetsanpassad resultatstyrning. Analysmodell och myndighetsmyndighetstypologi*. Statskontoret 1994:4

Sammanfattning av konsultrapport

Vårt uppdrag har varit att granska mål- och resultatstyrning inom statsförvaltningen baserat på exempel från Kommunikationsdepartementets område. Granskningen har koncentrerats på samspelet mellan Kommunikationsdepartementet samt Vägverket och Banverket. Uppdraget är begränsat till de förvaltningspolitiska aspekterna när det gäller relationen mellan Kommunikationsdepartementet och myndigheterna.

Granskningen har baserats förutom på skriftlig information på omfattande intervjuer. Cirka tjugo personer har intervjuats inom statsförvaltningen. Alla uppgifter som redovisas i rapporten har godkänts av respektive uppgiftslämnare. Intervjuerna behandlade frågor som regler och rollfördelning, mål- och resultatstyrning, kommunikation samt ansvarsfördelning mellan riksdag, regering, styrelse och myndighetschef.

Tidsmässigt omfattar granskningen budgetåren 1994/95 och 1995/96.

Mål- och resultatstyrning

Vid vår granskning har vi konstaterat att mål- och resultatstyrning är ett område som ägnas allt större intresse. Orsakerna är bl.a. det statsfinansiella läget och den ambition som finns inom statsmakterna och myndigheterna. Genom de nya ekonomiadministrativa förändringar som började införas under år 1993 har de institutionella möjligheterna skapats att bedriva en effektiv mål- och resultatstyrning. Detta är en levande process som är i snabb utveckling samtidigt som svårigheterna är betydande på grund av att vi rör oss i gränslandet mellan politik och national- och företagsekonomi.

Målstruktur

Statsmakterna har fastställt trafikpolitiska mål som dessutom har brutits ned i fem delmål. Dessa delmål utgör grunden för myndigheternas övergripande mål och formuleras av regeringen. Verksamhetsmålen tar sin utgångspunkt i de övergripande målen och skall finnas för varje verksamhetsgren hos myndigheten.

De övergripande målen redovisas i effekttermer. Sådana termer är för Vägverket t.ex. reskostnad och antalet dödade i trafiken.

Verksamhetsmålen redovisas i termer som standard/tillståndsnivå. Exempel inom Vägverkets område är hastighetsnivå och avgasutsläpp hos nya personbilar. Verksamhetsmålen kan också redovisas i prestationsnivå som för Vägverket kan röra sig om handläggningstid för förarprov.

Verksamhetsmålen kompletteras hos myndigheterna med t.ex. hos Vägverket av standard/tillståndsmål. Dessa skall beskriva en förändring av en mätbar standard eller ett mätbart tillstånd i vägtransportsystemet och omfattar för Vägverkets del trafiksäkerhetsmål och miljömål. Dessa reformmål uppnås med prestationer utförda av Vägverket och andra aktörer.

Vägverket har t.ex. 41 reformmål och 45 prestationsmål. Se också bilaga 3 (i konsultrapporten) med bild över målstruktur.

Vår granskning har identifierat följande kärnfrågor

Är målen tillräckligt konkret angivna så att det går att arbeta efter dem?

Vid vår granskning av budgetpropositionen 1994/95 för Kommunikationsdepartementet har vi bl.a. kunnat konstatera:

- Propositionen innehåller oklara/motsägelsefulla mål.

Ett exempel på detta är formuleringen av regional balans. Vägverket skall bidra till att restiden inom och mellan regioner minskar i förhållande till den totala restiden. Detta är en matematisk omöjlighet eftersom den totala restiden består av restid både inom och mellan regioner.

- Bedömning av grad av måluppfyllelse mot uppsatta mål saknas.

Då regeringen gör sin resultatbedömning konstateras att Vägverket bidrar till att uppnå de trafikpolitiska målen. Vad som emellertid inte anges är vad målet var för år 1994. Vad som uppnåddes och huruvida detta var bra anges inte heller i regeringens bedömning.

- Kvantifiering av vilken effekt föreslagna anslag får för att uppnå de trafikpolitiska målen samt känslighetsanalyser saknas.

I budgetpropositionen redogör regeringen för myndigheternas verksamhet, bedömningar samt hemställan om anslagna medel. Regeringen redogör därefter för sina överväganden inklusive regeringens förslag till anslag. När regeringens förslag avviker från myndighetens sker inte alltid kvantifiering av de effekter regeringens förslag medför för myndigheten att uppnå de trafikpolitiska målen.

Ett exempel på detta är regeringens förslag att anslå 7,6 miljarder kronor i jämförelse med Vägverkets framställning på 8,4 miljarder kronor avseende byggande av vägar för budgetåret 1995/96. I regeringens övervägande finns ingen redogörelse för vilka effekter neddragningen på 800 miljoner kronor har på de trafikpolitiska målen. Det presenteras inte heller några känslighetsanalyser av hur regeringens förändringar i anslag kan påverka kortsiktiga och långsiktiga mål.

- Uppföljning/återrapportering beskrivs på skiftande detaljningsnivå.

För att motivera en neddragning på cirka 3 500 miljoner kronor anger regeringen bl.a. att den har tagit hänsyn till att 56 000 kronor frigörs i samband med överföring av arkiv från Vägverket till Riksarkivet.

När det gäller vår granskning av regleringsbrevet har vi funnit följande

- Ej kvantifierade mål sätts i jämförelse med föregående år.

När mål uttrycks som ökas eller minskas görs ingen självständig bedömning av vad som är rimligt utifrån anslagen resurs och redan uppnådda resultat.

- Innehåller oklara/motsägelsefulla mål.

Ett sådant hänför sig till regional balans för Vägverket. Se tidigare resonemang.

- Innehåller krav som är grundade på kortsiktiga mål.

Det är vanligt förekommande, enligt våra intervjupersoner, att det politiska spelet karakteriseras av att politiska kortsiktiga mål går före samhällsekonomisk nytta såsom den har formulerats i långsiktiga riksdagsbeslut. Exempel på detta är 1993/94 och 1994/95 års regleringsbrev och avser investeringar i länsjärnvägen Stångdalsbanan om 300 miljoner kronor som i huvudsak beslutades för att uppnå kortsiktiga politiska mål.

Ett annat exempel på konflikt som nämns är regionala anslag som prioriteras på bekostnad av samhällsnytta.

- Prioritering mellan målen saknas.

Det är vanligt förekommande med målkonflikter. Ett exempel är att målen tillgänglighet och trafiksäkerhet står i motsatsställning till målen miljö och regional balans. Målkonflikter orsakar osäkerhet hos myndigheterna som därför efterfrågar en ökad prioritering av regeringen mellan uppsatta mål. Enligt tidigare riksdagsbeslut skall målkonflikter lyftas fram och alternativ presenteras för riksdagen.

På vilket underlag beslutar riksdag och regering om mål för Banverket och Vägverket?

Utgångspunkten för riksdagens och regeringens fastställande av mål för Banverket och Vägverket är de trafikpolitiska målen. Kommunikationsdepartementet översätter de trafikpolitiska målen till övergripande mål och verksamhetsmål för myndigheterna. För att kunna göra detta inhämtas information från Banverket och Vägverket.

Den viktigaste officiella informationskällan är myndighetens årsredovisning kompletterad av anslagsframställning. Myndighetens resultat står i fokus vid beslut om målutformningen. Regeringens fastställande av mål bör enligt RRV:s handledning till Förordning 1993:134 föregås av en dialog mellan Kommunikationsdepartementet och myndigheten. Regeringens förslag till mål presenteras i budgetpropositionen. Den behandlas av trafikutskottet som ibland också begär föredragning av både Kommunikationsdepartementet och myndigheten.

Vår granskning visar att Kommunikationsdepartementet i stor utsträckning förlitar sig på underlag från enbart verken vid formulering och fastställande

av målen. Vi har konstaterat att det bl.a. kan bero på att det är verken som har resurserna och kunskaperna att ta fram målen. Vår granskning visar vidare att Kommunikationsdepartementet inte gör egna redovisade analyser om hur mål som uppställs för verken skall bidra till att uppfylla de trafikpolitiska målen.

Banverket och Vägverket har i december 1995 efter beslut i regleringsbrev rapporterat in sina förslag till mål för sin verksamhet. Detta bör underlätta för Kommunikationsdepartementet att sätta mål och följa upp dem samtidigt som beroendet av verken kan öka.

Går det att följa vad som har hänt när det gäller målen? Vad finns dokumenterat?

Den skriftliga återrapporteringen från myndighet till regering utgörs framför allt av anslagsframställning och årsredovisning. Den kompletteras vid behov av speciella utredningar som Kommunikationsdepartementet kan begära i regleringsbrev eller i regeringsbeslut att myndigheterna skall utföra. Detta är något som utnyttjades av regeringen t.ex. när det gällde att begära att Vägverket skulle redovisa förslag till kvantifierade verksamhetsmål. Myndigheterna översätter av riksdag och regering fastställda övergripande mål och verksamhetsmål till standard/tillståndsmål och prestationsmål. Under 1995 har både Banverket och Vägverket lämnat förslag om vidareutveckling av verksamhetsmål och resultatmått.

Den formella återrapporteringen från regering till riksdag sker genom budgetpropositionen. Genom budgetpropositionen skall regeringen på ett tydligt sätt redovisa hur hushållningen har varit.

Vid vår genomgång av 1994/95 års budgetproposition har vi noterat att regeringen översiktligt redovisar myndigheternas verksamhetsinriktning, verksamhetsvolym samt delvis deras prestationer: Redovisning av prestationer under föregående period redovisas för t.ex. Banverket som investerade belopp i vissa projekt.

Vid vår granskning har vi konstaterat att budgetpropositionen inte innehåller någon redovisning av mål, målpåfyllelse eller bedömning av myndigheternas prestationer utifrån verksamhetsmålen och hur de bidrar till att de övergripande trafikpolitiska målen förverkligas.

Hur har statsmakternas styrning, analys, kontroll och uppföljning gått till?

Styrning

Resultatstyrning på övergripande nivå sker genom val av verksamhets- och finansieringsform. En omprövning på den här nivån sker endast när speciella behov föreligger t.ex. vid övergång från affärsverk till aktiebolag. När beslut i dessa frågor har fattats styr statsmakterna genom att formulera konkreta mål årligen. Konstitutionellt kan styrning av myndigheter endast utövas av rege-

ringen och endast genom regeringsbeslut. Styrning utövas genom budgetpropositionen som via riksdagen återkommer till regeringen som riksdagsskrivelse och som resulterar i ett regleringsbrev.

Regeringen har också möjlighet att under året fatta händelsestyrda regeringsbeslut som berör verk.

Styrning förekommer även genom både informell och formell muntlig dialog mellan departement och verk. Denna styrning är dock inte bindande för vare sig Kommunikationsdepartementet eller myndigheten.

Vi har i vår granskning bl.a. funnit att Kommunikationsdepartementet utövar en passiv styrning av verken.

Uppföljning, analys och kontroll

Departementets analyser baseras i huvudsak på anslagsframställningar, årsredovisningar och rapportering enligt regleringsbrev samt muntlig information från myndigheterna. Analys av anslagsframställning, sammanfattning och rapportering till departementsledningen sker på ca två till tre veckor. Under år 1995 har Finansdepartementet tagit fram en checklista för bedömning av årsredovisningar.

Vi har vid vår granskning funnit att det enligt Kommunikationsdepartementet inte sker en dokumenterad årlig uppföljning gentemot trafikpolitiska mål utöver den av myndigheten upprättade analysen i årsredovisningen.

Vi har vidare i vår granskning funnit i ett exempel från Kommunikationsdepartementets interna analys inför 1995/96 års budgetproposition att dess förslag medför senareläggning av vissa objekt. I analysen saknas dock dokumentation av vilka effekter neddragningarna har på trafikpolitiska mål eller vilka trafikpolitiska mål som i första hand påverkas. Vidare har vi funnit att det saknas vägledning för hur prioriteringar skall ske mellan olika trafikpolitiska mål i samband med neddragning.

Det är normalt inte enbart myndigheten som påverkar om målen uppnås eller inte. Vanligen bidrar även externa faktorer, som myndigheterna inte råder över. Detta gäller myndighetens sektorsansvar och ett bra exempel är Vägverkets verksamhetsmål avseende trafiksäkerhet. Vår granskning har påvisat svårigheterna att utvärdera uppnått resultat inom ramen för verkets sektorsansvar.

Kommunikation mellan parterna

Under denna punkt har vi bl.a. granskat hur kommunikation mellan berörda parter har ägt rum och om det finns skriftliga regler inom Kommunikationsdepartementet respektive inom Banverket och Vägverket om detta.

Krav finns på en formaliserad muntlig dialog avseende mål- och resultatstyrning mellan regeringskansliet och dess myndigheter. Instruktioner har utarbetats av Finansdepartementet. Finansdepartementet skall redovisa till rege-

ringen i hur stor utsträckning dialogmöten har ägt rum.

Dialogmöten avseende mål- och resultatstyrning har genomförts en gång mellan Kommunikationsdepartementet och Banverket och Vägverket. Närvarande var ledningen för myndigheten, statsråd och statssekreterare samt ansvariga tjänstemän från departementet. Avsikten är att mötena skall genomföras en till två gånger per år.

Vid vår granskning av minnesnoteringarna framgår att ingen utvärdering av måluppfyllelse, analyser av uppnått resultat eller andra förklaringar behandlades vid detta tillfälle utan att dialogen snarare var på en principiell nivå med inriktning på framtiden. Vid vår granskning av upprättade minnesnoteringar från mötet har vi funnit att det saknas noteringar om mål och resultat.

Inom Banverket finns regler som anger att all kommunikation med Kommunikationsdepartementet skall vara skriftlig.

Våra rekommendationer – förslag till åtgärder

I det följande redovisas våra rekommendationer kortfattat utifrån de iakttagelser vi presenterar i rapporten. En utförlig beskrivning återfinns i avsnitt 8.

Kompetens och utbildning

För att mål- och resultatstyrning skall kunna bedrivas på ett effektivt sätt, inom ett område som berör politik samt national- och företagsekonomi måste både tjänstemän och politiker ha omfattande kompetens och utbildning. Ägargrupper inom svenskt näringsliv satsar både tid och resurser på utbildning och kompetenshöjande åtgärder inom ett betydligt mindre komplext område. Om en jämförelse görs med hur dessa ägargrupper i Sverige på ett metodiskt och långsiktigt sätt utvecklar sina representanter för ägar- och styrningsfrågor finns lärdomar för regeringskansliet att ta till sig.

Generella aspekter på styrning

Övergripande mål ej entydigt begrepp

Svårighet finns att sätta upp tydliga och mätbara mål då verksamheten grundas på betydande politiska överväganden. Vi delar det förslag som framförts vid våra intervjuer med Kommunikationsdepartementet om att övergripande mål snarare bör kallas inriktning eftersom de inte innehåller kvantifierbara mått.

Ordet mål bör uppfylla ett antal krav

Ordet mål bör endast utnyttjas om målet är specifikt, mätbart, uppnåeligt, realistiskt och har en tidsdimension. Detta innebär att för verksamhetsmål bör endast ordet mål användas.

Ordet mål bör inte användas på t.ex. resultatindikatorer eller resultatvariabler, dvs. mått som visar hur olika aktiviteter bidrar till måluppfyllelsen. Det är viktigt att begreppsskillnad görs mellan mål och resultatvariabler/resultatindikatorer.

Sammanfattande redovisning saknas

Trafikverken har alla ambitioner att öka sina marknadsandelar på varandras bekostnad. Det kan vara lämpligt att Kommunikationsdepartementet redovisar sin syn på detta. Det kan antingen ske genom att Kommunikationsdepartementet konstaterar att marknadskrafterna skall avgöra hur marknadsandelarna skall utvecklas eller att Kommunikationsdepartementet redovisar sina intentioner vad avser styrning för att öka något trafikslags konkurrenskraft.

Generellt bör gälla att en årlig redovisning bör lämnas till riksdagen som redovisar uppföljningen av de trafikpolitiska målen och där alla trafikverken ingår. I princip bör regeringen lämna en samlad redovisning av alla sammanhängande områden till riksdagen för att underlätta prioriteringar och förståelse för hur olika verksamheter samverkar.

Passiv styrning

Vi har kunnat konstatera att det i flera fall råder en passiv styrning från Kommunikationsdepartementets sida. Om regeringen varken godkänner eller tar avstånd från verksamhetsmål som presenterats av en myndighet och inte heller uttrycker egna är det fråga om en passiv styrning som bör undvikas. Kravet bör vara att regeringen reagerar på de verksamhetsmål som en myndighet presenterar.

Ansvarsfördelning mellan regering, styrelse och generaldirektör

Oklar ansvarsfördelning

Vid intervjuerna har framhållits den oklarhet som råder i ansvarsfördelningen mellan regering, styrelse och generaldirektör.

Vi menar att regeringen har två alternativ att välja mellan. Det ena är att göra myndighetschefen ansvarig för allt inom myndigheten och styrelsen endast rådgivande. Det andra alternativet är att tillämpa regelsystemet från aktiebolagslagen.

Under våren 1996 har regeringen ändrat instruktionerna för både Banverket och Vägverket. Dessa ändringar presenterades under den tidsperiod som inte omfattades av vår granskning. Ändringarna innebär ett långtgående förtydligande i ansvarsfördelningen och förhållandena närmar sig alltmer dem som gäller enligt aktiebolagslagen. Skillnaden som fortfarande kvarstår är att det är regeringen som utser generaldirektör och inte styrelsen, vilket skulle ha varit fallet om likheterna med aktiebolagslagen hade varit fullständiga.

Kommunikation med styrelseledamöter

Vid intervjuerna har också framkommit att kommunikationen mellan departementsledning och styrelsens ledamöter varken är institutionaliserad eller sker med givna tidsintervall. Styrelseledamöter känner sig osäkra om sin roll.

Det kan därför vara lämpligt att överväga att införa regelbundna möten mellan departementsledning och styrelseledamöter t.ex. i samband med den formella politiska dialogen mellan departement och myndighetens ledning.

Budgetproposition

Regeringen har inte utformat någon handledning för hur analys av verkens verksamhet skall gå till.

För att underlätta analysarbetet bör övervägas att utarbeta en handledning för hur myndigheter med likartad verksamhet skall utvärderas.

Bedömning av måluppfyllelse saknas.

Vi menar att regeringen bör medverka till att budgetpropositionen innehåller bedömningar av myndigheternas måluppfyllelse mot uppsatta mål för att därigenom öka riksdagens möjligheter till utvärdering av anslagna medel.

Kvantifiering av den effekt som föreslagna anslag har på trafikpolitiska mål saknas liksom känslighetsanalyser vid förslag från regeringens sida som avviker från vad myndigheten har begärt.

Budgetpropositionen bör innehålla kvantifiering av effekter av föreslagna anslag mot trafikpolitiska mål samt känslighetsanalyser för att öka riksdagens möjligheter till utvärdering av regeringens förslag.

Regleringsbrev

Verksamhetsmålen är inte specificerade.

För att lättare identifiera vilket slag av verksamhetsmål som regeringen presenterar bör dessa delas in i prestationsmål respektive effektmål.

Uppsatta verksamhetsmål är inte alltid kvantifierade.

Det är kanske inte alltid möjligt att kvantifiera målen. De bör dock som minimum innehålla ordet öka eller minska och bör om möjligt kvantifieras. Ett ovillkorligt krav på kvantifiering bör föreligga om Kommunikationsdepartementet inte efter ett år har ifrågasatt av myndigheten presenterat kvantifierat verksamhetsmål.

Mål sätts i relation till föregående år.

Mål bör förutom i relation till det som hänt föregående år också bedömas utifrån vad som är rimligt med hänsyn till anslagen resurs. Detta är extra viktigt då varken Banverket eller Vägverket är konkurrensutsatta.

Oklara/motsägelsefulla mål respektive prioriteringar saknas.

Då målkonflikter förekommer eller då prioriteringar mellan flera mål saknas bör regeringen ge myndigheten vägledning för hur den skall prioritera.

Ansvar och befogenhet följs inte alltid åt i samband med att en myndighet också har ett sektorsansvar.

Om det inte är möjligt att åstadkomma att ansvar och befogenhet följs åt bör regeringen ange hur myndigheten kommer att utvärderas för att spelreglerna skall vara klara och entydiga.

Intervjuförteckning

1997/98:RR7
Underbilaga 1.1

Följande personer har intervjuats av konsulterna:

Trafikutskottet: Anders Engdahl, kanslichef

Kommunikationsdepartementet: Hjalmar Strömberg, departementsråd

Thomas Ahlberg, departementssekreterare, (Banverket)

Ulf Lundin, departementssekreterare, (Vägverket)

Finansdepartementet: Jörgen Holmqvist, budgetchef

Per Molander, departementsråd, ansvarig för resultatutvecklingsmodeller

Ulf Bengtsson, departementssekreterare, sakkunnig

Jonas Iversen, departementssekreterare

Helen Källberg, ansvarig för frågor som rör Kommunikationsdepartementet

Banverket: Monica Andersson, generaldirektör

Tord Johansson, ekonomidirektör

Vägverket: Jan Brandborn, generaldirektör

Janeric Reyier, planeringsdirektör

Bengt Jäderholm, ekonomidirektör

Riksrevisionsverket: Filip Cassel, revisionschef, årlig revision

Bertil Forslund, ansvarig för revisionen av Banverket

Lars Nordstrand, ansvarig för revisionen av Vägverket

Göran Olsson, resultatstyrning och metodutveckling

Rutger Barnefelt, revisionsdirektör, effektivitetsrevision

Luftfartsverket: Lars Lundin, ekonomidirektör

Sammanfattning av remissyttranden över rapporten Mål och resultatstyrning – exempel från Kommunikationsdepartementets område

1997/98:RR7
Bilaga 4

1 Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrat sig över revisorernas rapport Mål- och resultatstyrning – exempel från Kommunikationsdepartementets område (rapport 1996/97:3) är följande:

Banverket
Vägverket
Statskontoret
Riksrevisionsverket (RRV)
Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA)

Därutöver har Kommunikationskommittén, Expeditionschefen i Kommunikationsdepartementet och Utredningen analys av de regionala konsekvenserna av förändringar i den statliga sektorn beretts tillfälle att yttra sig, men avstått.

2 Allmänna synpunkter

SIKA har tagit del av rapporten vars verklighetsbeskrivningar och slutsatser *SIKA* i allt väsentligt delar. För övrigt har *SIKA* inga mer detaljerade synpunkter på rapporten.

RRV anser att många av revisorernas observationer är betydelsefulla och att dessa sammanfaller med tidigare observationer inom området. Rapporten bör enligt *RRV* ses som en vidareutveckling av resultatstyrningen inom det aktuella området. Vissa kompletterande förslag lämnas samt vissa avståndstaganden görs.

Statskontoret menar att revisorernas slutsatser och förslag till åtgärder för att förbättra departementets styrning av verken i stort sett är rimliga. Statskontoret anser dock att vissa av slutsatserna är relativt löst formulerade. Statskontoret anser att det är svårt att bedöma vad revisorerna egentligen anser om mål- och resultatstyrningens förutsättningar på en mer övergripande nivå. Statskontoret anser att rapporten saknar tydliga ställningstaganden till vissa av de övergripande frågor som revisorerna mer eller mindre explicit själva formulerar i rapporten. Statskontoret efterlyser en mer utvecklad diskussion från revisorernas sida av dessa frågor.

Banverket framför i sitt remissvar ett antal frågor angående rapportens utformning. Vidare lämnas kompletterande förslag och vissa avståndstaganden görs.

Vägverket instämmer i allt väsentligt med de iakttagelser och de rekommendationer som förs fram i revisorernas rapport. Enligt Vägverkets mening återstår emellertid arbete med att för vissa verksamheter formulera mål och

3 Återrapportering till riksdagen

Statskontoret bedömer att det vore mera fruktbart att definiera användaren som den politiska nivån, dvs. i första hand riksdagen. *Statskontoret* anser att man inför den fortsatta utvecklingen av mål- och resultatstyrningen i första hand bör fundera över vilken information riksdagen egentligen behöver. Det innebär bl.a. att riksdagen bättre än hittills måste konkretisera sina krav.

Statskontoret presenterar i anslutning till sitt resonemang ett antal följdfrågor angående informationen till riksdagen: Hur bör den samlade redovisningen av hur de trafikpolitiska målen uppfylls konkret se ut? Vilka aktörers insatser är väsentliga att belysa i en sådan redovisning? På vilket sätt, och från vilka aktörer, bör informationen till redovisningen samlas in? *Statskontoret* bedömer att vissa specifika aspekter bör ingå i informationen till riksdagen t.ex. samhällsekonomiska investeringskalkyler, kostnadsansvar samt verkens prestationer och motsvarande kostnader.

RRV bedömer att regeringens redovisning till riksdagen, som hittills inte skett på något rutinmässigt sätt, troligtvis kommer att förändras i och med att den nya budgetlagen börjat gälla. *RRV* anser att revisorernas förslag om en samlad resultatredovisning för samtliga trafikverk bör uppmuntras. Redovisningen skulle sannolikt bidra till ytterligare förbättringar i mål- och resultatstyrningsprocessen mellan regeringen och myndigheterna samt i regeringens redovisning till riksdagen. *RRV* bedömer att detta bör resultera i en mer genomtänkt beställning av resultatinformation från regeringens sida.

RRV anser även att revisorerna fokuserar alltför mycket på de formella dokument som utväxlas mellan myndigheter och regering i den löpande styrprocessen av myndigheterna. En sådan fokusering kan enligt *RRV* tolkas som om det uteslutande skulle vara de berörda myndigheterna som bör vara informationsgivare till regeringen. Enligt *RRV* varken bör eller är det på detta sätt.

RRV anser att resultatstyrningen bör ses i ett större resonemang än vad som görs i flera delar av rapporten. *RRV* konstaterar att det i samband med en förändrad reglering av bl.a. årsredovisningarna är nödvändigt att fokusera på Regeringskansliets beställansvar. I denna roll ingår att både definiera vilken typ av resultatinformation som behövs för olika beslut och att skapa en rollfördelning mellan olika kunskapsproducenter.

Banverket anser att en ökad satsning på ”controller verksamhet” skulle innebära att man med större noggrannhet kan följa vart pengarna tar vägen och till vilka ändamål de används. En sådan verksamhet borde till viss del kunna utföras av oberoende instanser.

4 Regeringskansliets arbete

Statskontoret bedömer, liksom revisorerna, att det finns skäl att förbättra Kommunikationsdepartementets kompetens i olika avseenden. Däremot är

det enligt Statskontoret inte givet att detta förhållande måste medföra att departementet ges ökade resurser. De nuvarande resurserna kan kanske användas på ett bättre sätt.

RRV delar revisorernas uppfattning om den strategiska betydelsen av Regeringskansliets roll i resultatstyrningen. *RRV* gör, liksom konsulterna i rapporten, bedömningen att den svaga länken i mål- och resultatstyrning är Regeringskansliet. Av konsulternas rapport framgår att orsakerna till detta är "otillräckliga resurser kombinerat med ett utbildningsbehov". *RRV* instämmer i bedömningen att det finns behov av kompetensutveckling inom Regeringskansliet. Enligt *RRV* behövs ökad kompetens inom Regeringskansliet för att resultatstyrningen skall fungera bättre. Det är dock inte korrekt att Kommunikationsdepartementet "utnyttjat *RRV*:s revisorer för att t.ex. gå igenom regleringsbrev och årsredovisningar" för att kompensera sin bristande kompetens.

RRV gör även bedömningen att den nya förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. (1996:882) och budgetlagen sannolikt kommer att medföra större krav på Regeringskansliets sätt att beställa och bearbeta resultatinformation.

RRV anser att revisorerna tycks se en kvantifiering av såväl resultatinformation som verksamhetsmål som en lösning på många av de problem som finns inom mål- och resultatstyrningens område. *RRV* menar dock att en ökad kvantifiering inte ensamt kan lösa svårigheterna med mål- och resultatstyrning.

Banverket bedömer att uppföljningar, utvärderingar och granskningar som utförs av oberoende instanser – t.ex. *RRV*, Statskontoret, Riksdagens revisorer eller någon specialistmyndighet – kan leda till omprövningar av olika verksamheter. *Banverket* anser dock att departement och myndighet själva bör känna ansvar för dessa frågor och att de oberoende instansernas roll inte bör överbetonas.

5 Dialogen mellan departement och myndigheter

Vägverket bedömer att den dialog som bör ske mellan myndighet och departement före fastläggande av mål i regleringsbrevet är viktig.

Statskontoret delar revisorernas åsikt att det finns skäl att utveckla departementets dialog med verken.

RRV anser, liksom revisorerna, att bl.a. en förbättrad dialog mellan regeringen och myndigheterna behövs för att resultatstyrningen skall fungera bättre.

6 Styrelsens roll

Statskontoret delar revisorernas åsikt att det bör ske en utveckling mot att utnyttja verkens styrelser på ett bättre sätt.

1	Revisorernas granskningar.....	1
2.	Revisorernas överväganden.....	1
2.1	Utgångspunkt för revisorernas överväganden och förslag.....	2
	Begreppet resultatstyrning.....	2
	Lagar och förordningar.....	2
	Revisorernas iakttagelser.....	3
	Går det att resultatstyra förvaltningen?.....	3
	Behovet av ökad politisk delaktighet.....	3
	Resultatstyrningens begränsningar.....	4
	Budgetprocessen i tiden.....	4
	Målformuleringar på olika nivåer.....	5
2.2	Riksdagen och resultatstyrningen.....	6
	Resultatinformation och fördelning av resurser.....	7
	Vilken information bör resultatredovisningen omfatta?.....	7
	Dialog mellan riksdagen och regeringen.....	8
	Hur kan riksdagens arbete med resultatstyrning underlättas?.....	9
2.3	Regeringen, myndigheterna och resultatstyrningen.....	11
	Vilken information bör resultatredovisningen omfatta?.....	12
	Regeringskansliet – en myndighet.....	14
	Hur ofta skall resultat redovisas?.....	14
	Behovet av utvärderingskompetens.....	14
	Dialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna.....	15
	Styrelsens roll.....	17
	Resultatstyrning och incitament.....	18
	Hur kan regeringens arbete med resultatstyrning underlättas?.....	18
3.	Revisorernas förslag.....	20
<i>Bilaga 1</i>		
	Analys och användning av resultat i Regeringskansliet.....	23
	Förord.....	25
	Sammanfattning.....	31
	Går det att resultatstyra förvaltningen?.....	31
	Att formulera mål och att redovisa resultat.....	31
	Resultatdialogen.....	32
	Att stärka den politiska ledningen av förvaltningen.....	33
	Hur kan resurser för resultatstyrning skyddas?.....	34
	Att institutionalisera arbetet med resultatstyrning.....	34
1	Granskningens bakgrund och inriktning.....	35
2	Avgränsning.....	36
3	Tillvägagångssätt och läsanvisning.....	37
3.1	Läsanvisning.....	37
4	Resultatstyrning i teorin.....	38
4.1	Budgetprocessen – aktörer och dokument.....	38
4.2	Resultat som underlag för analys.....	39
	Olika mål för verksamheten.....	39
	Begrepp för att analysera resultat.....	40

5 Resultatstyrning i praktiken – Jordbruksdepartementet	42
5.1 Statlig jordbrukspolitik	42
Jordbrukspolitiska mål	42
Verksamhetsöversikt – Jordbruksdepartementet	42
Statens livsmedelsverk	43
5.2 Analys och användning av resultat inom Jordbruksdepartementet	45
Sammanfattning av fallstudien	45
Regleringsbrev och årsredovisningarna	45
Resultatdialogen	48
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående reglerings-	
brev och årsredovisning	51
Regleringsbrevet	51
Årsredovisningen	51
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultat-	
dialogen	55
Revisorernas sammanfattande bedömning av Jordbruksdeparte-	
mentet	55
Regleringsbrev och årsredovisning	55
Resultatdialogen	56
Vad hände sen?	57
6 Resultatstyrning i praktiken – Kulturdepartementet	59
6.1 Statlig kulturpolitik	59
Kulturpolitiska mål	59
Verksamhetsöversikt – Kulturdepartementet	59
Statens konstråd	60
6.2 Analys och användning av resultat inom Kulturdepartementet	61
Sammanfattning av fallstudien	62
Regleringsbrev och årsredovisningarna	62
Resultatdialogen	64
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående reglerings-	
brev och årsredovisning	67
Regleringsbrevet	67
Årsredovisningen	68
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultat-	
dialogen	71
Revisorernas sammanfattande bedömning av Kulturdepartementet	72
Regleringsbrev och årsredovisning	72
Resultatdialogen	72
Vad hände sen?	73
7 Resultatstyrning i praktiken – Socialdepartementet	74
7.1 Socialförsäkringen	74
Socialförsäkringens omfattning	74
Verksamhetsöversikt Socialdepartementet	74
Socialförsäkringsadministrationen	75
7.2 Analys och användning av resultat inom Socialdepartementet	78
Sammanfattning av fallstudien	78
Regleringsbrev och årsredovisningarna	78
Resultatdialogen	81

Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående regleringsbrev och årsredovisning	84
Regleringsbrevet.....	84
Årsredovisningen.....	85
Revisorernas iakttagelser och kommentarer angående resultatdialogen.....	88
Revisorernas sammanfattande bedömning av Socialdepartementet....	89
Regleringsbrev och årsredovisning.....	89
Resultatdialog.....	90
Vad hände sen?.....	90
8 Revisorernas övergripande iakttagelser, överväganden och förslag	92
8.1 Revisorernas iakttagelser	92
Regleringsbrev till myndigheterna	92
Myndigheternas resultatredovisning	92
Resultatdialoger	93
Resultatdialog mellan myndighet och regering	93
Resultatdialog mellan regering och riksdag.....	94
8.2 Resultatstyrningens villkor	95
8.3 Revisorernas överväganden och förslag.....	96
Går det att resultatstyra förvaltningen?	96
Att formulera mål och att redovisa resultat	97
Resultatdialogen.....	100
Att stärka den politiska ledningen av förvaltningen.....	101
Hur kan resurser för resultatstyrning skyddas?	102
Att institutionalisera arbetet med resultatstyrning	104
Referenser.....	106
<i>Underbilaga 1</i>	
Analys och användning av resultat inom Jordbruksdepartementet.....	108
Regleringsbrevet och årsredovisningen	108
Statens livsmedelsverk	108
Jordbruksdepartementet	111
Riksrevisionsverkets bedömning av Statens livsmedelsverk respektive hela Jordbruksdepartementets ansvarsområde	114
Riksrevisionsverkets bedömning av Statens livsmedelsverk.....	114
Riksrevisionsverkets bedömning av Jordbruksdepartementets ansvarsområde.....	115
Regeringens bedömning.....	116
Riksdagens bedömning	117
Resultatdialogen mellan Jordbruksdepartementet och Statens livsmedelsverk	117
Statens livsmedelsverk	117
Jordbruksdepartementet	118
Statens livsmedelsverks och Jordbruksdepartementets resultatdia- log med Riksrevisionsverket.....	120
Statens livsmedelsverk	120
Jordbruksdepartementet	120
Resultatdialog mellan Jordbruksdepartementet och Finansdeparte-	

mentet	120
Resultatdialog mellan Jordbruksdepartementet och riksdagen	121
Ytterligare kommentarer angående Jordbruksdepartementets arbete med resultatstyrning.....	122
Jordbruksutskottet och resultatstyrningen	122
<i>Underbilaga 1 – tabeller</i>	
Statens livsmedelsverk.....	125
Resultatanalys budgetåret 1994/95	125
Verksamhetsgren normgivning	125
Verksamhetsgren tillsyn och kontroll.....	126
Besiktningsveterinärorganisationen	127
Verksamhetsgren information och påverkan.....	128
Verksamhetsgren kunskapsuppbyggnad.....	129
Uppdragsverksamheten	130
<i>Underbilaga 2</i>	
Analys och användning av resultat inom Kulturdepartementet	131
Regleringsbrevet och årsredovisningen	131
Statens konstråd	131
Kulturdepartementet.....	132
Riksrevisionsverkets bedömning av Statens konstråd respektive hela Kulturdepartementets ansvarsområde.....	136
Riksrevisionsverkets bedömning av Statens konstråd	136
Riksrevisionsverkets bedömning av Kulturdepartementets ansvarsområde.....	137
Regeringens bedömning.....	138
Riksdagens bedömning	138
Resultatdialogen mellan Kulturdepartementet och Statens konstråd	139
Statens konstråd	139
Kulturdepartementet.....	139
Statens konstråds och Kulturdepartementets resultatdialog med Riksrevisionsverket.....	141
Statens konstråd	141
Kulturdepartementet.....	142
Resultatdialog mellan Kulturdepartementet och Finansdepartementet ..	142
Resultatdialog mellan Kulturdepartementet och riksdagen.....	143
Ytterligare kommentarer angående Kulturdepartementets arbete med resultatstyrning.....	143
Kulturutskottet och resultatstyrningen	144
<i>Underbilaga 3</i>	
Analys och användning av resultat inom Socialdepartementet.....	147
Regleringsbrevet och årsredovisningen	147
Riksförsäkringsverket.....	147
Socialdepartementet	151
Riksrevisionsverkets bedömning av socialförsäkringsadministrat- ionen respektive hela Socialdepartementets ansvarsområde.....	154
Riksrevisionsverkets bedömning av socialförsäkringsadmini-	

strationen.....	154
Regeringens bedömning.....	157
Riksdagens bedömning.....	159
Resultatdialogen mellan Socialdepartementet och Riksförsäkrings-	
verket	160
Riksförsäkringsverket.....	160
Socialdepartementet.....	161
Riksförsäkringsverkets och Socialdepartementets resultatdialog	
med Riksrevisionsverket.....	163
Riksförsäkringsverket.....	163
Socialdepartementet.....	164
Resultatdialog mellan Socialdepartementet och Finansdepartementet...	164
Resultatdialog mellan Socialdepartementet och riksdagen	165
Socialförsäkringsutskottet och resultatstyrningen.....	165

Underbilaga 3 – tabeller

Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna	169
Resultatanalys budgetåret 1994/95	169
Verksamhetsgren 1: Barnbidrag, bidragsförskott m.m.	169
Verksamhetsgren 2: Föräldraförsäkring	170
Verksamhetsgren 3.1: Sjukpenningförsäkring	171
Verksamhetsgren 3.2: Rehabilitering	172
Verksamhetsgren 4: Arbetskadeförsäkring	173
Verksamhetsgren 5: Förtidspension och sjukbidrag.....	174
Verksamhetsgren 6: Sjukvårdsersättning	175
Verksamhetsgren 7: Försäkring vid ålderdom.....	176
Verksamhetsgren 8: Annan utbetalning	177

Bilaga 2

Sammanfattning av remissyttranden över rapporten Analys och	
användning av resultat i Regeringskansliet.....	179
1 Remissinstanserna.....	179
2 Allmänna synpunkter	179
3 Går det att resultatstyra förvaltningen?	180
4 Att formulera mål och att redovisa resultat.....	180
Verksamhetsanpassad resultatstyrning	180
Målformuleringar	181
Vilken information bör resultatredovisningen omfatta?.....	181
Användning av extern kompetens för uppföljning och utvärdering..	182
Hur ofta skall resultat redovisas?	183
5 Resultatdialogen	183
Incitamentsstruktur mellan myndigheter och departement	185
6 Att stärka den politiska ledningen av förvaltningen.....	185
7 Hur kan resurser för resultatstyrning skyddas?	185
8 Att institutionalisera arbetet med resultatstyrning.....	186
9 Utveckling av metoder för att mäta resultat	186

Bilaga 3

Mål- och resultatstyrning exempel från Kommunikationsdepartementets område.....	189
Förord.....	191
Sammanfattning.....	195
1 Granskningens inriktning och bakgrund.....	199
1.1 Syfte och inriktning.....	199
1.2 Bakgrund.....	199
1.3 Införandet av mål- och resultatstyrning.....	201
2 Roller och dokument i styrningen.....	203
2.1 Riksdagens roll i styrningen.....	203
2.2 Regeringens roll i styrningen.....	203
2.3 Myndigheternas ledningsformer.....	204
2.4 RRV:s roll i mål- och resultatstyrningen.....	206
2.5 Dokument i beslutsprocessen.....	207
2.5.1 Anslagsframställning och budgetproposition.....	207
2.5.2 Regleringsbrev.....	208
2.5.3 Årsredovisningen.....	209
2.6 Sammanfattning.....	210
3 Samspelet mellan Kommunikationsdepartementet, Banverket och Vägverket.....	211
3.1 Inledning.....	211
3.2 Myndigheternas verksamheter.....	211
3.2.1 Banverket.....	211
3.2.2 Vägverket.....	212
3.3 Mål inom kommunikationsområdet.....	214
3.3.1 Trafikpolitiska mål fastställda av riksdagen.....	214
3.3.2 Banverkets verksamhetsmål.....	215
3.3.3 Vägverkets verksamhetsmål.....	216
3.4 Observationer ur konsultrapporten.....	218
3.4.1 Kommunikationsdepartementets roll.....	219
3.4.2 Budgetpropositionen.....	220
3.4.3 Trafikutskottets betänkande.....	222
3.4.4 Regleringsbrevet.....	222
3.4.5 Ansvarsfördelning mellan regering, styrelse och generaldirektör.....	223
3.4.6 Konsulternas slutsatser och förslag.....	224
3.5 Sammanfattning.....	226
4 Regionala perspektiv.....	227
4.1 Länsstyrelsernas uppgifter.....	227
4.2 Problem som uppmärksammats av revisorerna.....	227
4.2.1 Otydlig ansvarsfördelning och skilda regionala indelningar.....	228
4.2.2 Länsstyrelsernas ställning i den fysiska planeringen.....	228
4.3 Iakttagelser och utredningsmaterial av intresse.....	229
4.3.1 Intervjuer med företrädare för transportsektorn.....	229
4.3.2 Länsstyrelsernas ändrade roll i den fysiska planeringen.....	230
4.3.3 Behov av samplanering.....	230
4.3.4 Om miljökonsekvensbeskrivningar.....	231
4.4 Pågående utredningar.....	231

4.4.1 En arbetsgrupp inom Kommunikationskommittén.....	231
4.4.2 Kommunikationskommitténs förslag	232
4.4.3 En ny utredning tillsatt	233
4.5 Förslag från regeringen	234
4.6 Sammanfattning.....	234
5 Diskussion kring de allmänna förutsättningarna för mål- och resultatstyrning	235
5.1 Svårigheterna att styra förvaltningen	235
5.1.1 Generella styrningsfrågor	235
5.1.2 Aktuella tendenser.....	237
5.2 Tidigare studier av budgetprocessen och resultatstyrningen	238
5.2.1 Revisorernas granskningar	238
5.2.2 Myndigheternas och regeringskansliets roll i budgetarbetet	239
5.2.3 Åtgärder för att stärka resultatstyrningen (ELMA)	240
5.2.4 Vad innebär verksamhetsanpassning?.....	241
5.3 Regeringskansliets arbete.....	242
5.3.1 Brister påtalade av revisorerna	242
5.3.2 Ändrade arbetsformer har förutskickats	243
5.3.3 Den nya budgetlagen	243
5.4 Sammanfattande diskussion.....	243
5.4.1 De tidigare rapporterna.....	243
5.4.2 Fortsatta förändringar	244
5.4.3 Mål- och resultatstyrningen som styrform.....	244
5.4.4 Även styrningen har en kostnadssida	246
6 Revisorernas överväganden	248
6.1 En förvaltningspolitisk granskning	248
6.2 Iakttagelser	248
6.2.1 Allmänna utgångspunkter	248
6.2.2 Målstrukturen på kommunikationsområdet.....	249
6.2.3 Uppföljning och utvärdering	250
6.2.4 Kommande förändringar	251
6.3 Överväganden	251
6.3.1 Återrapportering till riksdagen	252
6.3.2 Regeringskansliets arbete	253
6.3.3 Dialogen mellan departement och myndigheter	254
6.3.4 Styrelsens roll.....	255
6.3.5 Sammanfattning	255
6.4 Fortsatt arbete	256
Källförteckning.....	257
Underbilaga 1 Sammanfattning av konsultrapport	259
Underbilaga 1.1 Intervjuförteckning.....	268

Bilaga 4

Sammanfattning av remissyttranden över rapporten Mål och resultatstyrning – exempel från Kommunikationsdepartementets område.....	269
1 Remissinstanserna.....	269
2 Allmänna synpunkter	269
3 Återrapportering till riksdagen.....	270

4 Regeringskansliets arbete.....	270	1997/98:RR7
5 Dialogen mellan departement och myndigheter.....	271	
6 Styrelsens roll	271	