

Resultat och styrning i statsförvaltningen

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Projektledare: Christine Annemalm
LAYOUT: Thomas Mejstedt, ESV
OMSLAG: PhotoAlto
TRYCK: Elanders Gotab AB, Vällingby 2007
ESV 2007:23
ISBN: 978-91-7249-251-1

EKONOMISTYRNINGSVRKET
BOX 45316
104 30 STOCKHOLM
DROTTNINGGATAN 89
TELEFON: 08-690 43 00
FAX: 08-690 45 10
WWW.ESV.SE

MISSIV
DATUM
2007-04-19

ESV DNR
53-513/2007

HANDLÄGGARE
Christine Annemalm

PRESTATION
1021319



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Till regeringen

Resultat och styrning i statsförvaltningen

Ekonomistyrningsverkets (ESV) generaldirektör beslutade den 30 juni 2006 att en prövning av mål- och resultatstyrningen och ramanslaget skulle genomföras. Arbetet är nu avslutat. ESV:s slutsatser och förslag till utveckling av mål- och resultatstyrningen och ramanslaget redovisas i den bifogade rapporten Resultat och styrning i statsförvaltningen. Rapporten överlämnas härmed till regeringen.

I detta ärende har generaldirektör Yvonne Gustafsson beslutat. Utredaren Christine Annemalm har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit stf generaldirektör Bengt Anderson och avdelningschef Susanne Jansson, experterna Charlotta Carlberg och Nils Eklund samt utredarna Josefina Selin och Niclas Renck.

Yvonne Gustafsson

Christine Annemalm

Innehåll

Sammanfattning	5
Inledning	7
<i>Bakgrund</i>	7
<i>Syfte</i>	7
<i>Arbetsätt</i>	7
<i>Avgränsningar</i>	8
<i>Definitioner och benämningar</i>	9
Slutsatser och förslag	11
De viktigaste slutsatserna	11
<i>Fokus på resultat</i>	11
<i>Låt styrbehovet avgöra kombinationen av styrmedel</i>	12
<i>Idén är bra, men . . .</i>	12
<i>. . . Tillämpningen i verksamhetsstrukturen har brister</i>	13
<i>Avlasta mål- och resultatstyrningen</i>	14
<i>Målen har betydelse</i>	14
<i>Resultatbegreppet är otydligt</i>	15
<i>Bättre resultatredovisningar</i>	16
<i>Dålig koppling mellan resultat och resursförbrukning</i>	18
<i>Balansera styrformerna</i>	18
Förslag till utveckling av styrningen	21
<i>Mål och resultatstyr vid behov i stället för med automatik</i>	21
<i>Använd "riktiga" mål</i>	22
<i>Redovisa resultat oavsett styrform</i>	23
<i>Redovisa resultaten i den finansiella strukturen</i>	24
<i>Utveckla ändamålsbeskrivningarna</i>	25
<i>Se över anslagens storlek och innehåll</i>	26
Styrning av statlig verksamhet	27
<i>Värden i den statliga verksamheten</i>	27
<i>Ekonomistyrning</i>	28
<i>All offentlig makt i Sverige utgår från folket</i>	28
<i>Regeringen styr riket och statsförvaltningen</i>	29
<i>Regeringen har många olika styrmedel till sitt förfogande</i>	30
<i>Några exempel på styrmedel</i>	32
<i>Förutsättningar för styrmedlens användning</i>	35
Statsförvaltningens problem och nya utgångspunkter för styrning	39
<i>Utgifts- och kostnadsproblemet</i>	39
<i>Resultatorienterad statsförvaltning</i>	40
<i>En reformerad och ny budgetprocess</i>	42
<i>Ramanslaget</i>	42
<i>Nu gällande reglering från 1996 - mål- och resultatstyrningen ges ett nytt innehåll</i>	
- <i>Från bottom-up till top-down</i>	43
- <i>Senare utvecklingsarbete</i>	45

Mål- och resultatstyrningen och ramanslaget – i dag.....	49
Ramanslagets möjligheter och begränsningar	49
<i>En studie av finansiell styrning i praktiken</i>	50
<i>Regelstyrd verksamhet</i>	53
<i>Exempel på förändringar i den finansiella styrningen under perioden</i>	54
<i>Anslagens ändamål</i>	55
<i>Samlade iakttagelser</i>	56
<i>Generella begränsningar</i>	57
<i>Politiker och Tjänstemän om finansiell styrning och ramanslag</i>	57
Mål- och resultatstyrning är en väl förankrad idé	58
Strukturer för ekonomistyrning i staten.....	60
<i>Två parallella strukturer</i>	60
<i>Verksamhetsstrukturen</i>	61
<i>Politiker och tjänstemän om verksamhetsstrukturen</i>	63
<i>Mål</i>	63
<i>Antal mål</i>	67
<i>Riksdagen ställer krav på regeringens målformuleringar</i>	68
<i>Har målformuleringarna förändrats?</i>	69
<i>Är målen styrande?</i>	69
<i>Oförenliga och motstridiga mål</i>	70
<i>Mål som skapar sektoriseringsproblem</i>	70
<i>Politiker och tjänstemän om mål</i>	71
Krav på återrapportering	72
<i>Kan fokusera tydligare på resultat</i>	73
<i>Uppfattas som Detaljstyrning i stället för mål- och resultatstyrning</i>	74
<i>Återrapporteringskrav som styr</i>	74
<i>Antal återrapporteringskrav?</i>	75
<i>Antalet minskar mellan 2006 och 2007</i>	75
<i>Politiker och tjänstemän om återrapporteringskrav</i>	76
<i>Departement och myndigheter utvecklar mål- och återrapporteringskrav – exempel</i>	76
Myndigheternas resultatredovisningar till regeringen	79
<i>Mekaniskt återgivande av mål och redovisning enligt återrapporteringskrav</i>	80
<i>Behov av skärpta krav på resultatredovisningarna</i>	80
<i>13 av 29 myndigheter kommenterar resultat i förhållande till målen</i>	81
<i>Är resultatredovisningarna användbara?</i>	82
<i>En viktig sammanställning där kvaliteten skiftar men överlag är tillfredställande</i>	82
<i>Politiker och tjänstemän om myndigheternas resultatredovisningar</i>	83
Regeringens resultatredovisning till riksdagen	83
<i>Innehåll och kvalitet kan förbättras</i>	84
<i>Riksdagens eget arbete med att utveckla uppföljning och utvärdering</i>	86
<i>Politiker och tjänstemän om regeringens resultatinformation</i>	88
Om kopplingen mellan verksamhet och ekonomi.....	88
<i>Myndigheterna ska redogöra för</i>	88
<i>Om användning av myndigheternas årsredovisningar i regeringskansliet och kopplingen mellan verksamhet och ekonomi</i>	89
<i>Ingen värdering av resursförbrukningen i budgetpropositionen</i>	90
<i>Närmare om riksdagens synpunkter på kopplingen mellan mål- och resultatstyrning och finansiell styrning</i>	91
<i>Riksdagen frågar efter koppling mellan verksamhet och pengar</i>	91
<i>Utskotten har olika intresse av finansieringsfrågan</i>	92
<i>Politiker och tjänstemän om resultatredovisning och kostnader</i>	92
<i>Källförteckning</i>	94

Sammanfattning

ESV lämnar här förslag för att utveckla styrningen av den verksamhet som regeringens myndigheter bedriver för att genomföra den beslutade politiken. Förslagen, som främst anger en principiell inriktning, är avsedda att ses samlat som en helhet. Förslagen innebär att tillämpningen av mål- och resultatstyrning inom ramen för verksamhetsstrukturen avvecklas och att mål- och resultatstyrningen inte längre ska vara huvudregel för styrning av myndigheternas verksamheter. Den ska i stället situations- och verksamhetsanpassas och inte användas med automatik för all verksamhet. Förslagen innebär att mål- och resultatstyrningen, som en styrmetod bland andra, tillämpas på kort eller lång sikt när den bedöms få de avsedda styrefekterna. När mål- och resultatstyrning tillämpas ska målen vara utformade som riktiga mål och resultaten ska bedömas och redovisas genom måluppfyllelseanalys. För att kunna mäta måluppfyllelse och redovisa resultat kopplas även resultatindikatorer och/eller nyckeltal till målen.

Den verksamhet som regeringens myndigheter bedriver ska uppnå ett bestämt resultat, oavsett styrmedel. ESV föreslår därför att myndigheterna och regeringen ska redovisa uppnådda resultat med utgångspunkt i fler styrmedel än mål- och resultatstyrningen. Här måste naturligtvis göras en klok avvägning av hur omfattande resultatredovisningarna bör vara i förhållande till styrningen i det enskilda fallet. Ett viktigt syfte med ESV:s förslag är att resultatredovisningarna ska bli effektivare och bättre men inte öka, utan helst minska, i omfattning.

Viktigt är också att återigen göra ett allvarligt försök att koppla ihop de redovisade resultaten med vad det kostar att uppnå dem. En av ambitionerna med verksamhetsstrukturen var att skapa förutsättningar för en sådan redovisning. Den struktur som många upplever fungerar på ett ändamålsenligt sätt är den finansiella strukturen med utgiftsområden och anslag. ESV redovisar därför ett förslag som innebär att metoder utvecklas så att resultaten kan redovisas i den finansiella strukturen.

För att utveckla den finansiella styrningen och skapa bättre förutsättningar för balans mellan den och annan styrning föreslår ESV att ändamålsbeskrivningarna för anslagen utvecklas samt att anslagens storlek och indelning ses över. I förslagen ligger även ambitionen att dessa ska leda till tydligare och bättre styrning.

Inledning

BAKGRUND

Ekonomistyrningsverkets generaldirektör beslutade den 30 juni 2006 att en prövning av mål- och resultatstyrningen samt ramanslaget skulle genomföras.

SYFTE

Syftet har varit att skapa ett utgångsläge för det fortsatta arbetet med att utveckla mål- och resultatstyrningen i staten genom att göra en analys av mål- och resultatstyrningens och ramanslagets styrkor och svagheter, samt metodernas utformning, utveckling och nuvarande tillämpning i statsförvaltningen. I analysen har ingått att pröva och ifrågasätta mål- och resultatstyrningens tillämpning inom ramen för verksamhetsstrukturen och i förhållande till andra sätt och metoder att styra myndigheterna. I analysen har även ingått frågan om hur ramanslaget kan eller bör stödja mål- och resultatstyrningen.

En utgångspunkt för studien har varit att formerna för styrning och uppföljning ska vara anpassade till myndigheternas förutsättningar och de behov riksdagen och regeringen har av styrning och uppföljning.

ARBETSSÄTT

Arbetet har bedrivits i ett internt projekt i ESV. En referensgrupp, som utgjorts av ESV:s ledningsgrupp, har varit knuten till projektet. Referensgruppen har bistått projektet med diskussioner och förankring av arbetet, iakttagelser och analyser samt av överväganden och förslag.

Projektet bestod i den inledande fasen av flera olika delar eller delprojekt. Respektive delprojekt hade ansvar för att ta fram underlag till den fortsatta analysen. De underlag som delprojekten tog fram behandlade mål- och resultatstyrningen och ramanslaget – utformning och tillämpning – i nulägesbeskrivningarna av relationen mellan riksdagen och regeringen samt i relationen mellan regeringen och myndigheterna. Vidare gjordes en historisk tillbakablick med frågeställningen – hur var det tänkt och hur har det blivit? En studie av vad svensk forskning sagt om mål- och resultatstyrningen och en internationell utblick kompletterade underlaget.

Nulägesbeskrivningen av relationen mellan riksdagen och regeringen har syftat till att ge en bild av hur mål- och resultatstyrning och ramanslaget fungerar i relationen mellan riksdagen och regeringen inom ramen för den statliga budgetprocessen. Mot bakgrund av de författningar och riktlinjer som reglerar utformningen av den ekonomiska styrningen i staten undersöktes, genom studier av bl.a. utskottsbetänkanden och propositioner, tillämpningen av den ekonomiska styrningen åren 2003-2007.

Nulägesbeskrivningen av relationen mellan regeringen och myndigheterna bygger huvudsakligen på befintliga studier. Bland annat har ESV i flera olika rapporter de senaste åren iakttagit hur mål- och resultatstyrningen och ramanslagsmodellen tillämpats och lämnat förslag på hur styrformen kan utvecklas. Studierna har kompletterats med ny empiri som har koncentrerats till det som uppfattas som centrala komponenter i mål- och resultatstyrningen och ramanslagsmodell-

len. Följande aspekter har därför fått särskild uppmärksamhet: styrningen med mål och återrapporteringskrav, ramanslagsmodellen och återrapporteringen till regeringen.

Förutom de inledande studierna har underlaget till rapporten och ESV:s förslag till utveckling i första hand utgjorts av främst studier och förslag som ESV lämnat de senaste åren samt statsmakernas i olika dokument uttalade prioriteringar, styrbehov och resultatkrav, liksom rapporter från bl.a. Statskontoret och Riksrevisionen. Andra viktiga källor i arbete har varit diskussioner internt vid ESV samt diskussioner med flera av ESV:s olika råd. Dessutom har underlaget kompletteras med intervjuer och andra empiriska studier. Som exempel kan nämnas att under perioden september 2006 – februari 2007 genomfördes drygt 40 intervjuer med representanter för myndigheter, enheter vid olika departement i Regeringskansliet, statssekreterare i den förra regeringen, kanslichefer och föredragande i riksdagen samt med riksdagsledamöter.

Rapporten har utarbetats av Ann-Kristin Sjöström (t.o.m. 2007-02-02), Charlotta Carlberg, Josefin Selin, Niclas Renck, Nils Eklund och Christine Annemalm (projektledare).

AVGRÄNSNINGAR

Projektet har studerat mål- och resultatstyrningens och ramanslagets idé, utveckling, utformning och tillämpning främst genom dokumentstudier. Projektet har prövat mål- och resultatstyrningen och ramanslaget inom ramen för den statliga budgetprocessen. Studien av mål- och resultatstyrningen har avgränsats till mål- och resultatstyrningen i den s.k. verksamhetsstrukturen.

De utskott vars betänkanden och yttranden ingår i underlaget till studien är: finansutskottet, miljö- och jordbruksutskottet, socialförsäkringsutskottet, justitieutskottet, kulturutskottet, trafikutskottet och försvarsutskottet.

En särskild genomgång av regeringens budgetpropositioner och utskottens budgetbetänkanden har gjorts av fem politikområden inom fyra utgiftsområden. Politikområdena är totalförsvar, integrationspolitik, miljöpolitik, transportpolitik samt IT, elektronisk kommunikation och post.

De myndigheter som ingått i studierna av målformuleringar, återrapporteringskrav, måluppfyllelseanalys, tillämpning av ramanslaget m.m. är: Moderna Museet, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Migrationsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen, Centrala studiestödnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Försäkringskassan, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Naturvårdsverket, Bolagsverket, Statens räddningsverk, Uppsala universitet, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Finansinspektionen, Arbetsgivarverket, Kustbevakningen, Krisberedskapsmyndigheten, Fiskeriverket, Konsumentverket, Djurskyddsmyndigheten, Domstolsverket, Integrationsverket, Boverket, Vägverket, Smittskyddsinstitutet, Kommerskollegium, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Fonden för fukt- och mögelskador (Småhusskadenämnden).

DEFINITIONER OCH BENÄMNINGAR

Den definition av mål- och resultatstyrning som använts är: ”*mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål*”.¹

Mål- och resultatstyrning har flera olika benämningar. Ofta används benämningen *resultatstyrning*. I rapporten används – förutom i rena citat – genomgående benämningen mål- och resultatstyrning.

¹ ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

Slutsatser och förslag

”Grundläggande för legitimiteten och förtroendet för den statliga verksamheten är att de statliga myndigheterna förmår att genomföra politiskt fattade beslut med beaktande av god hushållning med statens medel, men också i övrigt lever upp till allmänhetens förväntningar om att den statliga verksamheten bedrivs effektivt.”²

De statliga myndigheterna är regeringens redskap för att realisera riksdagens och regeringens beslutade politik. Alltsedan mål- och resultatstyrningen och ramanslaget infördes i statsförvaltningen i början av 1990-talet har de statliga verksamheterna och styrningen av myndigheterna generellt sett genomgått stora förändringar. Den statliga budgetprocessen har fortlöpande utvecklats, förändrats och stramats upp i väsentliga delar, bl.a. som ett resultat av att den statliga ekonomin utsatts för kraftiga störningar framförallt under den finansiella krisen i början av 1990-talet. Tillämpningen av mål- och resultatstyrningen inom ramen för budgetprocessen har utvecklats och förändrats liksom tillämpningen av ramanslagsmodellen. Även utvecklingen av den statliga förvaltningspolitiken med ett tydligare fokus på medborgarna har medfört förändringar av styrningen.

Den svenska statsförvaltningen ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad.³ De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen ska fullgöra sina uppgifter i enlighet med de beslut som fattas av riksdagen och regeringen. Rättssäkerhet innebär att förvaltningen fattar materiellt riktiga beslut på grundval av gällande lagar och författningar. Effektivitet är att åstadkomma avsedda resultat och uppnå fastställda mål på ett kostnadseffektivt sätt.⁴ Medborgarorienteringen innebär att myndigheternas verksamhet ska orienteras mot ett påvisbart utbyte för medborgarna.

De viktigaste slutsatserna

FOKUS PÅ RESULTAT

Det är numer självklart att statliga myndigheter ska visa resultat. Det är angeläget att detta fokus bibehålls och att resultatkulturen förstärks ytterligare. Det innebär att den samlade styrningen av myndigheterna ska utformas utifrån att förverkliga politiken och ha en tydlig förankring i de förvaltningspolitiska grundvärdena. Med detta menas att styrningen av statliga myndigheter, oavsett kombination av styrmedel, ska vara tydligt inriktad på effektivitet och vilka resultat som ska uppnås. ESV anser att mål- och resultatstyrningen har bidragit till att förvaltningen i dag är mer resultatorienterad än när mål- och resultatstyrningen infördes. Mål- och resultatstyrningen bör även i fortsättningen utgöra ett medel för riksdagen och regeringen att styra statlig verksamhet på kort och lång sikt.

² Prop. 2006/07:1.

³ Prop. 2006/07:1.

⁴ Regeringskansliet, En förvaltning i demokratins tjänst, 2000.

LÅT STYRBEHOVET AVGÖRA KOMBINATIONEN AV STYRMEDEL

ESV anser att statliga myndigheter ska styras utifrån ett situations- och verksamhetsanpassat bestämt styrbehov. Kombinationer av styrmedel bör bestämmas utifrån detta styrbehov. Den nuvarande tillämpningen av mål- och resultatstyrningen i en heltäckande verksamhetsstruktur bör upphöra.

Mål- och resultatstyrningen har genom tillämpningen i verksamhetsstrukturen blivit alltmer förbunden och reglerad. Samtidigt vittnar bristerna i utformningen av målen om en osäkerhet om vilken styreffekt som avses.

Den grundläggande styrningen av en myndighet och dess verksamhet finns i lagar, instruktionen och i den finansiella styrningen, m.m. Utgångspunkten är de förvaltningsuppgifter som följer av vad riksdagen och regeringen har bestämt ska vara det aktuella statliga åtagandet. Det får också förutsättas, som huvudregel, att regeringen redan vid myndighetens bildande utformar en fungerande och tillräcklig styrning.

För att bestämma styrbehovet och därmed kombinationen av styrmedel måste hänsyn tas till verksamhetens tillstånd och verksamhetens natur samt det förväntade resultatet i det enskilda fallet. Även tidsaspekten är viktig vid val av styrmedel. Ska myndigheten och verksamheten styras på kort, medellång eller lång sikt? Valet av styrmedel kan även handla om att någon verksamhet eller efterfrågat resultat har politisk prioritet. Det kan också vara fråga om att något i myndigheten inte fungerat som avsett.

Valet av styrmedel måste kunna förändras allteftersom verksamheten utvecklas, de politiska prioriteringarna förändras, om det uppstår nya problem m.m. Valet av styrmedel bör även avvägas och anpassas till om det är flera myndigheter och organisationer som ska bidra till ett gemensamt resultat. I sådana fall krävs att valet av styrmedel underlättar och bidrar till att det gemensamma resultatet kan uppnås.

IDÉN ÄR BRA, MEN . . .

Mål- och resultatstyrning – som även kallas resultatstyrning – innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål.

ESV kan konstatera att mål- och resultatstyrningens idé fortfarande är bra men att tillämpningen har brister. Mål- och resultatstyrningen i staten förefaller vara allmänt accepterad. När riksdagen och regeringen beskriver styrningen av statlig verksamhet i allmänna termer återkommer de till principerna som har slagits fast i lagar, förordningar och andra dokument. De är överens om att regeringen ska förse riksdagen med information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas bli uppnådda. Resultatet ska redovisas i förhållande till insatta resurser och det ska finnas en koppling mellan resultat och föreslagna anslagsnivåer. Riksdagen och regeringen är också överens om att uppföljningsbara mål är en viktig utgångspunkt i styrningen av statlig verksamhet.

Riksdagen och regeringen verkar också vara ense om att utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten är en pågående process som bör baseras på dialog mellan regeringen och riksdagens utskott samt anpassas till de statliga verksamheternas olika karaktär.

Även tjänstemän vid myndigheter och departement som ESV intervjuat anser att idén med mål- och resultatstyrning med väl formulerade, tydliga och mätbara mål,

delegering och handlingsfrihet i genomförandet och i valet av metoder, hantering av resurser och återkoppling av uppnått resultat är tilltalande. Mest positiva har de intervjuade vid myndigheterna varit till den tänkta handlingsfriheten i genomförandet och fokuseringen på resultat. Däremot är flera inte alltid lika tillfreds med den inriktning mål- och resultatstyrningen tagit och hur den i dag tillämpas. Inte heller riksdagen är nöjd med hur mål- och resultatstyrningen tillämpas. Riksdagen har under ett flertal år påpekat bristerna för regeringen. Även forskare, Riksrevisionen och Statskontoret har belyst bristerna i tillämpningen.

ESV konstaterar att det är skillnader mellan de ambitioner och intentioner riksdagen och regeringen uttryckt när det gäller utformning av mål- och resultatstyrning i statsförvaltningen och hur den tillämpas. Det finns områden som, enligt ESV, kan och bör utvecklas för att skapa förutsättningar för en än mer ändamålsenlig mål- och resultatstyrning av statliga myndigheter och dess verksamhet.

. . . TILLÄMPNINGEN I VERKSAMHETSSTRUKTUREN HAR BRISTER

Införandet av en enhetlig och sammanhängande verksamhetsstruktur för hela den statliga verksamheten oavsett finansiering var ett led i riksdagens och regeringens strävan att utveckla mål- och resultatstyrningen. Enligt intentionerna skulle verksamhetsstrukturen bidra till att tydliggöra hur olika typer av insatser verkar mot gemensamma mål och hur de samverkar för att på bästa sätt bidra till det gemensamma målet. Verksamhetsstrukturen skulle, också enligt intentionerna, bidra till att mål- och resultatstyrningen och den finansiella styrningen stödjer varandra.

Finansutskottet bedömde vid införandet att indelningen i politikområden kan ge förutsättningar för väl formulerade mål inom ramen för mål- och resultatstyrningen. Enligt finansutskottet är det mycket viktigt att målen är välformulerade för att mål- och resultatstyrningen ska vara meningsfull och effektiv. Utskottet välkomnade därför regeringens insatser på detta område. Utskottet förutsatte att regeringen under det fortsatta utvecklingsarbetet skulle beakta vad indelningen i politikområden får för konsekvenser för riksdagen.⁵

ESV bedömde för några år sedan att verksamhetsstrukturen, ur ett teoretiskt perspektiv, ger en ändamålsenlig utgångspunkt för målformuleringar och en tydligare koppling mellan finansiell styrning och mål- och resultatstyrning.⁶ Den studie ESV nu genomfört pekar dock på att de problem bl.a. med målformuleringar, resultatredovisningar och kopplingen mellan verksamhet och ekonomi, som införandet av verksamhetsstrukturen skulle hjälpa till att lösa i stor utsträckning finns kvar.

Den heltäckande och generella tillämpningen av mål- och resultatstyrningen inom ramen för verksamhetsstrukturen med politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar fungerar inte i praktiken. De goda syftena med tillämpningen av mål- och resultatstyrningen i verksamhetsstrukturen har inte uppnåtts. Allt kan och bör inte mål- och resultatstyras. ESV anser att mål- och resultatstyrningen är ett styrmedel bland andra.

ESV redovisar i denna rapport iakttagelser och slutsatser, egna och andras, som underbygger en sådan slutsats.

⁵ Bet. 2000/01:FiU1.

⁶ ESV 2003-07-29, Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning.

AVLASTA MÅL- OCH RESULTATSTYRNINGEN

Mål- och resultatstyrningen måste avlastas. ESV drar slutsatsen att kravet på att mål- och resultatstyrningen genom en verksamhetsstruktur ska användas som styrmedel för *all* verksamhet myndigheterna under regeringen bedriver – oavsett annan styrning – inte är rimligt. ESV anser därmed att verksamhetsstrukturen kan avvecklas.

Även riksdagens och regeringens arbete med att utveckla styrningen, redovisningen och analysen av myndigheternas resultat pekar på möjligheter och öppningar för att avlasta den årliga mål- och resultatstyrningen. Ett utvecklingsarbete har under de senaste åren bedrivits i syfte att ge riksdagen och regeringen bättre underlag för prioriteringsdiskussioner och för att lättare kunna bedöma värdet av insatta resurser i förhållande till beslutade mål. I en utredning från riksdagsförvaltningen beskrivs att utskottens arbete med uppföljning och utvärdering i första hand handlar om att få information om ”*resultatet av olika insatser inom både regelstyrning och ekonomisk styrning* (ESV:s kurs.) och att använda denna information som underlag till de beslut om lagstiftning och budget som riksdagen fattar.”⁷ Här talas alltså om resultatet av *både* regelstyrning och ekonomisk styrning.

I budgetpropositionen för 2007 anför regeringen att mål- och resultatstyrningen och den finansiella styrningen ska *medverka till* (ESV:s kurs.) att förse riksdagen, regeringen och förvaltningen med relevant beslutsunderlag. Myndigheternas årliga redovisning av hur de har uppnått målen är viktig som underlag för regeringens styrning av myndigheterna. Samtidigt anförde regeringen att det också behövs djupare analyser av myndigheternas verksamhet och med ett längre tidsperspektiv. Regeringen menade att genom att säkerställa att det görs återkommande externa utvärderingar kan den årliga mål- och resultatstyrningen av myndigheterna avlastas.

MÅLEN HAR BETYDELSE

I mål- och resultatstyrningen är mål en beskrivning av *ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt*.⁸

Hur målen formuleras är av stor betydelse för mål- och resultatstyrningen. Varken planer, regler eller direktiv för vad myndigheten ska göra är mål. Grundprincipen är att målet är skilt från vad myndigheten ska göra. Vad myndigheten ska göra, det gör den för att nå målet.⁹

Enligt ESV:s undersökning är målen i mål- och resultatstyrningen i verksamhetsstrukturen inte alltid ”riktiga” mål. Målen, främst på verksamhetsgrensnivå, är många gånger utformade som åtgärdskrav. Många av målen är blandningar av ”riktiga” mål och åtgärdskrav/motsv. Det innebär att verksamheten egentligen styrs på annat sätt än med mål. Om målen inte är formulerade som ”riktiga” mål är det inte fråga om målstyrning och det går heller inte att göra måluppfyllelseanalys.

Det förekommer dessutom ofta att formuleringar som kallas mål på olika nivåer i verksamhetsstrukturen utgörs av *uppgifter* som redan finns i, eller som skulle

⁷ 2006/07:URF3, Riksdagen i en ny tid, Forskning och framtid, uppföljning och utvärdering, s. 37.

⁸ ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

⁹ ESV 2006:7, Måluppfyllelseanalys, Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.

lämpa sig bättre i, myndigheternas instruktioner och andra författningar som styr verksamheterna. ESV anser att åtgärdskraven passar bättre in som en uppgift i myndighetens instruktion eller som ett särskilt uppdrag beroende på innehåll och tidsperspektiv. Det finns även anledning att överväga vad ”dubbelstyrning” får för konsekvenser för styrningen.

Flera av de intervjuade tjänstemännen vid både departement och myndigheter har pekat på att mål- och resultatstyrningen ofta medför att det uppstår dubbelreglering eftersom många mål redan finns i lagar och förordningar. Det är mycket som är dubbelreglerat i regleringsbrevet säger man. Det är inte alltid helt klart hur förhållandet ser ut mellan mål som formuleras i regleringsbrevet och de mål, uppgifter och krav som uttryckligen finns i de lagar och förordningar som styr förvaltningen och olika verksamheter.

ESV menar att det finns anledning att ifrågasätta den mål- och resultatstyrning vars enda funktion verkar vara att bekräfta annan styrning.

Med allmänt hållna, otydliga och för många mål avtar styreffekten

Flera aktörer har konstaterat att det är problem med för många mål eftersom det gör det svårt för myndigheterna som ska genomföra politiken att se vad som är prioriterat. Antalet mål påverkar alltså om målen är styrande eller inte. Men inte bara antalet mål påverkar styreffekten. Även med mål som är allmänt hållna och otydliga avtar styreffekten, men myndigheternas handlingsfrihet kan samtidigt öka.

Målen är generellt för kortsiktiga – eller inte tydligt tidsatta

Det finns kritik mot att tillämpningen av mål- och resultatstyrningen är alltför kortsiktig trots efterfrågan på långsiktigt formulerade mål. Det korta perspektivet uppfattas många gånger som en brist. Samtidigt finns många gånger en otydlighet om när målen ska vara uppfyllda.

I regleringsbrevshandledningen¹⁰ framgår inte tydligt om tidsbestämning anses vara ett krav vid formulering av mål. Enligt handledningen ska målen uppnås senast vid utgången av budgetåret om inte något annat sägs. Samtidigt konstateras att detta inte hindrar att samma mål kan anges år efter år. Man säger att det kan vara lämpligt att upprepa ett mål *så länge det inte är uppfyllt*. Ett sådant resonemang rymmer inte med utgångspunkten att mål per definition ska vara tidsbestämda. Själva tidsbestämningen är en viktig del av den styreffekt som själva mål- och resultatstyrningen är tänkt att åstadkomma.

ESV:s studie av om målformuleringarna har förändrats förstärker intrycket av att tidsbestämningen av målen inte är särskilt betydelsefull. Fler än hälften av politikområdesmålen har förändrats sedan de infördes. Hälften av dessa har omformulerats utan motivering från regeringen. I de fall ändringarna har motiverats är den vanligaste anledningen att målet eller dess inriktning behöver förtydligas.

RESULTATBEGREPPET ÄR OTYDLIGT

I nuvarande bestämmelser är resultatbegreppet inte tydligt. Avgränsningen mot mer allmän måluppfyllelse för såväl externa som interna insatser är inte påtaglig.

¹⁰ Finansdepartementet, Budgetavdelningen, Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007.

Tillämpningen av mål- och resultatstyrningen genom att många mål inte är ”riktiga mål” bidrar till att resultatbegreppet blivit otydligt. Det finns inte något krav på att redovisa och analysera måluppfyllelse.

Det finns heller ingen bestämmelse för hur återrapporteringskraven ska formuleras för att säkerställa rapporteringen och kunskapen om att det aktuella målet verkligen är uppfyllt. Enligt ESV:s föreskrifter till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag¹¹ anger regeringen genom återrapporteringskrav vilken information den vill ha rörande målen för en viss verksamhet. Om regeringen har angett återrapporteringskrav för målen ska myndigheten med vissa undantag begränsa resultatredovisningen till att redovisa gentemot återrapporteringskraven. Återrapporteringskraven ska dels utgöra underlag för att bedöma myndighetens insatser, dels utgöra underlag för regeringens resultatredovisning till riksdagen.

Statskontoret och Riksrevisionen har pekat på problemet med alltför många och otydliga återrapporteringskrav. Riksrevisionen pekar på att regeringen i högre utsträckning begär återrapportering av insatser i stället för resultat.

Intervjuade tjänstemän vid myndigheterna uppfattar överlag att återrapporteringskraven i regleringsbrev är alltför många och många gånger också alltför detaljerade. Även tjänstemännen upplever att återrapporteringskraven fokuserar för mycket på gjorda insatser i stället för på uppnådda resultat.

Upplevelsen bland flera av statssekreterarna i den förra regeringen är också att återrapporteringskraven med tiden i allt högre grad har blivit styrande. Konsekvensen av många mål och återrapporteringskrav blir många resultat som ska redovisas. Detta riskerar i sin tur bidra till svårigheter att avgöra vilka resultat som är primära och ska ligga till grund för den fortsatta styrningen. En före detta statssekreterare menar att en ordentlig rensning i återrapporteringskravens omfattning och detaljeringsgrad är en förutsättning för att utveckla styrningen. En annan menar samtidigt att det är positivt med specificerade återrapporteringskrav i och med att det blir tydligt för myndigheten vilka förväntningar regeringen har på att myndigheten jobbar med en specifikt formulerad fråga.

BÄTTRE RESULTATREDOVISNINGAR

ESV anser att innehåll och kvalitet i myndigheternas resultatredovisningar och regeringens resultatredovisningar till riksdagen behöver förbättras.

ESV har upprepade gånger framfört att det finns behov av och utrymme för förbättringar av kvaliteten i myndigheternas resultatredovisningar. Detta skulle med stor sannolikhet skapa bättre förutsättningar för regeringens användning av dem som ett underlag för bedömning av myndigheters verksamhet och för redovisningen till riksdagen. Primärt handlar det om att skärpa kraven på redovisningen bl.a. genom kravet på måluppfyllelseanalys. ESV anser att resultatinformation som inte motsvarar en viss kvalitativ standard inte fullt ut kan användas i mål- och resultatstyrningen. Det är stora skillnader mellan myndigheternas resultatredovisningar. Allra mest skiljer de sig åt i fråga om måluppfyllelseanalys. Det är meningen att frågan om målens uppfyllelse ska besvaras genom återrapportering enligt krav i regleringsbrevet. Men det är bara i vissa fall som denna fråga besvaras helt och hållet. Läsaren svävar nästan alltid i ovisshet om målens uppfyllelse.¹² Enligt den undersökning

11 Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

12 ESV 2004:22, Vidareutvecklad årsredovisning, s. 34.

ESV gjort av 29 myndigheters årsredovisningar för 2005 hade knappt hälften av de undersökta myndigheterna redovisat en bedömning av om de nått målen eller inte.

Regeringen presenterar i varje budgetproposition och för varje politikområde ett avsnitt som kallas resultatredovisning. ESV:s genomgång visar att redovisningarna innehåller en hel del information som inte handlar om resultatet, utan snarare utgör en beskrivning av det allmänna tillståndet, vidtagna åtgärder etc. Vissa resultatredovisningar är förhållandevis tydliga, medan andra är svåra att förstå. Regeringen redovisar sin bedömning av resultatet för en del politikområden, men inte för alla. I de fall regeringen gör en bedömning är det ibland otydligt på vilket underlag regeringen baserar sin bedömning. Samtliga resultatredovisningar innehåller en hel del information som inte utgör en beskrivning av resultatet, utan snarare en beskrivning av det allmänna tillståndet, vidtagna åtgärder etc.

Riksdagen har under senare år ställt allt högre krav på innehållet i och kvaliteten på regeringens resultatinformation.¹³ Finansutskottet har i olika betänkanden framfört generella synpunkter på brister i resultatinformation som inte direkt avser ett enskilt politikområde eller utgiftsområde.

Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttalat att målen bör vara möjliga att följa upp och att resultatredovisningen bör ge riksdagen förutsättningar att bedöma måluppfyllelsen med hjälp av bl.a. resultatindikatorer och nyckeltal. Måluppfyllelsen bör kopplas till förslagen om anslag för kommande år vilket kräver att motiven för regeringens förslag framgår tydligare.

Finansutskottet har påpekat att det är oklart hur regeringen kan bedöma att ett mål har uppfyllts utan att ha indikatorer som kan mäta detta.¹⁴ Utskottet menar att regeringens bedömning av resultatet baserar sig på oklara grunder. Regeringen har å sin sida lovat att för vissa utvalda politikområden precisera målen och redovisa indikatorer som beskriver i vilken grad målen uppfyllts.¹⁵ Finansutskottet har därefter återigen betonat att man förutsätter att regeringens arbete intensifieras och ges hög prioritet.

Andra utskott och finansutskottet har även uttalat sig om deras respektive politikområden. Till exempel har försvarsutskottet och trafikutskottet upprepade gånger varit uttalat kritiska till regeringens resultatredovisning. Trafikutskottet har varje år ställt krav på tydligare resultatredovisning, resultatindikatorer, jämförelser över tid och internationella jämförelser. Försvarsutskottet har efterfrågat bättre mål, kostnadsredovisning och resultatredovisning. Försvarsutskottet har också ansett att målen och resultatbedömningen borde kopplas ihop med anslagsförslagen och ses som en helhet.¹⁶

Trafikutskottets och försvarsutskottet anser att deras krav på bättre resultatredovisning inte har blivit tillgodosedda av regeringen.

13 Förs. 2000/01:RS1, bet. 2001/01:KU23.

14 Bet. 2005/06:FiU2.

15 Skr. 2004/05:101, kap. 13.

16 Bet. 2003/04:TU1. Trafikutskottet uttrycker samma önskemål om en tydligare resultatredovisning budgetbetänkandena från riksmötena 2004/05 och 2005/06. Av budgetbetänkandet från riksmötet 2006/07 framgår att utskottet anser att kvalitativa mål måste kompletteras med relevanta och allmänt accepterade resultatindikatorer. Se även t.ex. yttrande 2002/03:FöU1y, yttrande 2002/03:FöU3y, yttrande 2003/04:FöU2y, bet. 2003/04:FöU3, bet. 2003/04:FöU5 samt bet. 2003/04:FöU6, bet. 2006/07:FöU1.

Trots att flera av de studerade utskotten tycker att beslutsunderlaget är bristfälligt godkänner de nästan utan undantag regeringens förslag till anslagstilldelning.¹⁷ Utskotten gjorde, med något undantag, dock inte någon annan bedömning av resultaten än regeringen. Utskotten kritiserade sällan resultaten, men har tillåtit sig att vara försiktigt negativa i vissa fall.

DÅLIG KOPPLING MELLAN RESULTAT OCH RESURSFÖRBRUKNING

ESV kan konstatera att den till riksdagen redovisade kopplingen mellan resultat och resursförbrukning många gånger är dålig. Införandet av verksamhetsstrukturen har inte bidragit till sådana kopplingar som regeringen och riksdagen har efterfrågat. Det har visat sig vara svårt att få svar på frågan om till vilken kostnad resultatet uppnåtts. Detta leder i sin tur till att riksdagens beslut om anvisade anslag för särskilda ändamål inte grundas på resonemang om vilka resultat myndigheten har uppnått eller kan tänkas uppnå. Riksdagen har vid ett flertal tillfällen uttalat att måluppfyllelsen bör kopplas till förslagen om anslag för kommande år vilket kräver att motiven för regeringens förslag framgår tydligare.

När myndigheten gör sin resultatredovisning i årsredovisningen ska myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrevet, dvs. i verksamhetsstrukturen. Myndigheten ska också fördela kostnader och andra intäkter än sådana av anslag i verksamhetsstrukturen.

Myndigheternas redovisningar av verksamhetens resultat inklusive kostnader och intäkter i förhållande till mål och återrapporteringskrav redovisas dock inte i budgetpropositionen eller något annat budgetdokument. Det går alltså i dag inte att – förutom i myndigheternas årsredovisningar – utläsa vad de redovisade resultaten har kostat.¹⁸

Idag finns två parallella strukturer för ekonomistyrningen i staten. För den finansiella styrningen på statsbudgetens utgiftssida finns en struktur - utgiftsområden – och för mål- och resultatstyrningen av verksamheterna finns en annan struktur – verksamhetsstrukturen som är indelad i politikområden. Det finns 27 utgiftsområden och 47 politikområden.

Problemet här är att riksdagen och regeringen inte lyckats skapa en gemensam struktur. Utgiftsområden och politikområden har inte kopplats ihop. Problemet är också att det har funnits felaktiga föreställningar och förväntningar på möjligheterna till kopplingar mellan verksamhet och ekonomi. Ekonomiska resultat i form av kostnader går att aggregera. Verksamhetsresultat t.ex. i form av prestationer och effekter går inte att aggregera.

Regeringen har dock givit uttryck för att vid uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet utgörs resultatet av såväl måluppfyllelsen som verksamhetens resursförbrukning.¹⁹

BALANSERA STYRFORMERNA

ESV anser att det är viktigt att uppmärksamma att den finansiella styrningen och annan styrning balanserar varandra. Den ekonomiska styrningen knyter samman

17 Ibid.

18 I intervjuer ESV genomförde 2003 sades att underlaget dock används i

Regeringskansliets interna beredning av ramarna för nästkommande budgetår.

19 Prop. 1997/98:1.

de finansiella förutsättningarna med verksamhetens resultat. Detta är en förutsättning för att de mål som gäller för den ekonomiska styrningen ska nås. Den finansiella ramen ska motsvara resursåtgången och ambitionsnivån för de avsedda resultaten. ESV vill framhålla betydelsen av att den finansiella styrningen, mål- och resultatstyrningen och annan styrning balanserar varandra, med hög effektivitet i resursanvändningen, i syfte att uppnå de efterfrågade resultaten.

Behovet av att balansera mål- och resultatstyrningen och den finansiella styrningen har regeringen uttryckt bl.a. på följande sätt:

”Resultatstyrningen och den finansiella styrningen inte bara kompletterar varandra utan de är tillsammans nödvändiga för att få en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet.”²⁰

ESV:s studie av den finansiella styrningen är här avgränsad till ramanslaget.

Om generella begränsningar i tillämpningen av ramanslaget

Många myndigheter har varit kritiska till hur ramanslaget har kommit tillämpas i praktiken. Det gäller dels den generella treprocentsbegränsningen i 11 § anslagsförordningen, dels särskilda beslut som regeringen har fattat som t.ex. den s.k. frysningen. Frysningen av myndigheternas möjligheter att nyttja anslagssparande och anslagskrediter var en av flera åtgärder som regeringen vidtog för att minska statens takbegränsade utgifter för att klara utgiftstaket 2005.

ESV har dragit slutsatsen att återkommande kortsiktiga restriktioner och förändringar i tillämpningen av ramanslaget får tydliga effekter på hur myndigheterna använder sina anslag. Myndigheternas planeringsförutsättningar försämras kraftigt samtidigt som incitamentet till god hushållning med statens resurser urholkas. Myndigheternas agerande anpassas till den tillämpade styrningen. Det finns en uppenbar risk att åtgärder av detta slag motverkar den långsiktighet och effektivitet i användningen av statens medel som ramanslaget skulle åstadkomma.²¹

Ändamålsbeskrivningarna

Enligt regeringsformen får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt²².

”Statsbudgetens anslag utgör riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål. Anslagssystemets närmare utformning påverkar därmed befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen samt möjligheterna att styra de skilda verksamheterna mot önskade mål. Riksdagen anvisar inte bara ett belopp för ett visst ändamål, utan anger också mer eller mindre utförligt de sakliga villkor eller syften som ska gälla för verksamheten. Ibland anges villkoren i anslagsbeslutet, medan de i andra fall framgår av en lag.”²³

20 Prop. 1997/98:1.

21 ESV 2006:3, Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit.

22 9 kap. 2 § Regeringsformen.

23 SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen, s. 134.

ESV:s studie av de beskrivningar regeringen lämnar beträffande anslagens ändamål i samband med budgetförslagen i budgetpropositionen visar stora skillnader i detaljeringsgrad och hur informationen presenteras. I den text som följer närmast efter tabellen med anslagsutveckling i budgetförslagen lämnar regeringen i allmänhet en beskrivning av vad anslaget är tänkt att användas till, dvs. ett förslag till ändamål för anslaget. Dessa texter är många gånger mycket kortfattade och i vissa fall saknas en ytterligare beskrivning av ändamålet för anslaget annat än benämningen. Texterna har många gånger en historisk och tillbakablickande ton och ger närmast intryck av att presentera utfallet från tidigare år snarare än att tala om vilka intentioner regeringen har med anslaget för kommande år, dvs. i ett styrande perspektiv.

I regleringsbrevet till myndigheterna återges inte för vilket ändamål som riksdagen beslutat för anslaget.

Anslagens indelning

I dag varierar anslagen på statsbudgeten mycket beloppsmässigt. ESV anser dock att det inte är optimalt eller önskvärt att försöka hitta en genomsnittlig ”lagomnivå” för hur stort ett anslag bör vara. Anslagets storlek beror på vilken verksamhet det omfattar. ESV anser dock att det kan finnas anledning att se över anslagens indelning för att förbättra styrningen och underlätta kopplingen mellan resultat och ekonomi. Ett par utskott har också framfört synpunkter när det gäller anslagens storlek och indelning.

Inom flera områden finns heterogena anslag på betydande belopp. När det gäller t.ex. transportpolitik och ersättning för arbetsförmåga har regeringen informerat riksdagen om hur den avser att underindela anslagen i poster i sitt förslag till beslut om anslag till riksdagen. Eftersom riksdagen informeras om denna underindelning kan detta tyda på att det också är den indelning som är lämplig för riksdagen att besluta om, dvs. anslagsposterna kanske borde vara anslag. Dessutom förekommer även flera förslag i budgetpropositionen som innehåller högstsatta belopp. Detta skulle kunna vara ett tecken på att anslaget kan behöva delas upp.

Det kan även finnas anslag med närbesläktade ändamål som kan slås samman eller där man kan fundera över fördelningen av medel mellan anslagen och om fördelningen mellan dem är den mest optimala.

Underindelning och villkor

ESV:s undersökning visar att regeringen ofta villkorar ramanslagen så att de för myndigheterna, i praktiken, kan anses ha karaktär av obetecknade anslag eller reservationsanslag. Om de villkor som är förknippade med ramanslaget tas bort, så att anslaget inte får någon sparande- och/eller kreditmöjlighet, försvinner de incitament som var tanken med ramanslagen. Syftet med systemet med anslags-sparande och anslagskrediter på ramanslag är att myndigheterna ska utnyttja sina anslagsmedel på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt.

En effekt av att riksdagen anvisar samtliga anslag som ramanslag är att regeringens befogenheter ökar jämfört med om riksdagen anvisar anslag som obetecknade eller som reservationsanslag. Eftersom regeringen i hög grad villkorar myndigheternas användning av ramanslagen och begränsar kredit- och sparandemöjligheter både generellt i förordning och specifikt i regleringsbrevet tillfaller den flexibilitet som ramanslaget innebär i första hand regeringen och inte myndigheterna.

Förslag till utveckling av styrningen

ESV lämnar här förslag för att utveckla styrningen av den verksamhet som regeringens myndigheter bedriver för att genomföra den beslutade politiken. Förslagen, som främst anger en principiell inriktning, är avsedda att ses samlat som en helhet. Förslagen innebär att tillämpningen av mål- och resultatstyrning inom ramen för verksamhetsstrukturen avvecklas och att mål- och resultatstyrningen inte längre ska vara huvudregel för styrning av myndigheternas verksamheter. Den ska i stället situations- och verksamhetsanpassas och inte användas med automatik för all verksamhet. Förslagen innebär att mål- och resultatstyrningen, som en styrmetod bland andra, tillämpas på kort eller lång sikt när den bedöms få de avsedda styreffekterna. När mål- och resultatstyrning tillämpas ska målen vara utformade som riktiga mål och resultaten ska bedömas och redovisas genom måluppfyllelseanalys. För att kunna mäta måluppfyllelse och redovisa resultat kopplas även resultatindikatorer och/eller nyckeltal till målen.

Den verksamhet som regeringens myndigheter bedriver ska uppnå ett visst resultat, oavsett styrmedel. ESV föreslår därför att myndigheterna och regeringen ska redovisa uppnådda resultat med utgångspunkt i fler styrmedel än mål- och resultatstyrningen. Här måste naturligtvis göras en klok avvägning av hur omfattande resultatredovisningarna bör vara i förhållande till styrningen i det enskilda fallet. Ett viktigt syfte med ESV:s förslag är att resultatredovisningarna ska bli ett bättre underlag för styrning och uppföljning men inte öka, utan helst minska, i omfattning.

Viktigt är också att återigen göra ett allvarligt försök att koppla ihop de redovisade resultaten med vad det kostat att uppnå dem. En av ambitionerna med verksamhetsstrukturen var att skapa förutsättningar för en sådan redovisning. Den struktur som många upplever fungerar på ett ändamålsenligt sätt är den finansiella strukturen med utgiftsområden och anslag. ESV presenterar därför ett förslag som innebär att metoder utvecklas så att resultaten kan redovisas i den finansiella strukturen.

För att utveckla den finansiella styrningen och skapa bättre förutsättningar för balans mellan den och annan styrning föreslår ESV att ändamålsbeskrivningarna för anslagen utvecklas samt att anslagens storlek och indelning ses över. I förslagen ligger även ambitionen att dessa ska leda till tydligare och bättre styrning.

MÅL OCH RESULTATSTYR VID BEHOV I STÄLLET FÖR MED AUTOMATIK

Förslag: Utgångspunkten för tillämpning av mål- och resultatstyrning ska vara ett angeläget, identifierat och verifierat styrbehov. Mål- och resultatstyrningen ska situations- och verksamhetsanpassas, inte användas med automatik. Den för närvarande tillämpade verksamhetsstrukturen bör avvecklas.

ESV anser att mål- och resultatstyrningen av myndigheterna bör utgå ifrån ett situations- och verksamhetsanpassat bestämt styrbehov. Med verksamhetsanpassad styrning menas att valet av olika kombinationer av styrmedel görs efter vad som är lämpligt i det särskilda fallet. Styrningen utformas efter myndigheternas olika förutsättningar. Behovet och möjligheterna av att mål- och resultatstyra verksamheter i myndigheter ska bedömas och bestämmas i förhållande till verksamhetens natur och vilka andra styrmedel som styr myndighetens verksamhet.

Förslaget innebär att mål- och resultatstyrningen inte längre ges rollen av huvudregel vid regeringens styrning av myndigheterna. ESV:s förslag innebär att behovet och nyttan av att mål- och resultatstyra måste fastställas innan mål- och resultatstyrningen tillämpas. Med andra ord, om det inte finns behov av – eller möjlighet – att mål- och resultatstyra en specifik myndighet och verksamhet bör inte mål- och resultatstyrning användas.

Regleringsbrevet är i normalfallet även fortsättningsvis lämpligt som bärare av information till myndigheterna om vilka mål riksdagen och regeringen beslutat om.

Enligt förslaget kommer mål- och resultatstyrningen, till skillnad från i dag, inte längre att vara ett heltäckande styrmedel för regeringens styrning av sina myndigheter. Mål- och resultatstyrningen blir ett styrmedel bland andra. Det enskilda regleringsbrevet kommer därmed att utformas med beaktande av övriga styrdokument, främst myndighetens instruktion.

ANVÄND "RIKTIGA" MÅL

Förslag: Målen i mål- och resultatstyrningen ska vara "riktiga" mål. Ett mål beskriver ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt.

Om mål används i styrningen ska de vara utformade som "riktiga" mål, dvs. ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt. Detta för att skapa rimliga förutsättningar för en väl fungerande mål- och resultatstyrning. ESV anser att styrformen mål- och resultatstyrning ska tillämpas i enlighet med definitionen, dvs. genom att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet genom måluppfyllelseanalys bedöms mot de uppställda målen. Målen ska vara mätbara och indikatorer och/eller nyckeltal identifieras och preciseras till varje mål.

Mål är per definition tidsbestämda genom uttrycket "*en viss framtida tidpunkt*". För att mål- och resultatstyrningen ska kunna fungera som ett effektivt styrmedel måste det kunna tillämpas på både kort och lång sikt. Det måste dock preciseras vid vilken tidpunkt det specifika målet ska vara uppfyllt. ESV anser att när tillämpningen av mål- och resultatstyrningen utgår från ett verifierat styrbehov som är situations- och verksamhetsanpassat är styrformen inte längre bunden av att regleringsbrevet beslutas för ett år i taget. Det innebär att målen kan vara tidsatta på ett sätt som inte överensstämmer med budgetårsindelningen.

Målen ska vara realistiska – om det inte går att formulera ett realistiskt mål är det förmodligen mer relevant att i stället formulera t.ex. en vision för myndighetens verksamhet. Målen bör vara relevanta och utgå från ett faktiskt styrbehov – ett styrbehov som kan tillfredsställas genom mål- och resultatstyrning. För att fungera motiverande för dem som ska uppnå målet bör det dessutom vara accepterat.

REDOVISA RESULTAT OAVSETT STYRFORM

Förslag: Resultatredovisningen i årsredovisningen och budgetpropositionen ska avse resultat oavsett styrform. Myndigheten föreslås dock huvudsakligen till regeringen rapportera och kommentera resultatet med utgångspunkt i sin instruktion. Myndigheten ska rapportera om de förhållanden som påverkat resultatet i den utsträckning som behövs för regeringens prövning och analys av myndighetens resultat.

Med resultat menar vi utförda prestationer eller uppnådda effekter samt när mål- och resultatstyrning tillämpas, uppfyllelse av mål för myndighetens externa uppdrag.

Förslaget innebär en återgång till ett tydligt resultatbegrepp. Myndighetens resultat är dess levererade prestationer och de effekter som uppnås.²⁴ Grunden för att definiera resultat är det statliga åtagande som motiverar det uppdrag myndigheten har att förvalta. Den för respektive myndighet relevanta definitionen av resultat utgår från grunduppgiften som normalt formuleras i instruktionen. Genom att ”resultatet”, med denna definition, blir unikt för varje myndighet tillfredställer kravet på verksamhetsanpassning.

Förslaget innebär att resultatredovisningen avgränsas. Den ska inte vara en kanal eller forum för all styrning av eller information om myndigheten. Regeringen har dessutom aviserat en ambition att avlasta den årliga mål- och resultatstyrningen med externa uppföljningar och utvärderingar. För annan slags information, vare sig den är av allmän ”uppslagsbokscharaktär” eller specificerad, bör regeringen skaffa på annat sätt. Uppdrag om det kan givetvis ges i regleringsbrev.

ESV anser att myndigheterna för de verksamheter som mål- och resultatstyrs ska redovisa underbyggda bedömningar om måluppfyllelse. Som underlag för bedömningarna jämförs relevanta data om verksamhetens resultat med mål i regleringsbrevet eller med operationaliserade mål som representerar de redan givna. Målen operationaliseras om de inte direkt kan jämföras med relevanta data.

Måluppfyllelsen analyseras i förhållande till en översiktlig beskrivning av de åtgärder som myndigheterna har vidtagit för att nå ett mål. Måluppfyllelsen analyseras även i förhållande till de väsentliga interna och externa faktorer som utöver vidtagna åtgärder bedöms ha påverkat måluppfyllelsen.

Förslaget innebär att kraven på kunskapsöverföring från myndigheter till regeringen och Regeringskansliet tydliggörs och avgränsas. Det borde innebära bättre förutsättningar för Regeringskansliet att bereda ärenden om myndighetens styrning och finansiering, i och utanför budgetprocessen.

En konsekvens av förslaget är att kvaliteten i myndigheternas resultatredovisningar och måluppfyllelseanalyser förbättras. Detta borde få till följd att även regeringens förutsättningar att bedöma resultatet av myndighetens verksamhet ökar vilket i sin tur skapar än bättre förutsättningar för regeringen att också till riksdagen redovisa resultat. En annan konsekvens är att mål- och resultatstyrning av en myndighet inte längre blir en förutsättning för att myndigheter ska redovisa resultat.

²⁴ T.ex. 9 §, förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning.

En annan konsekvens av förslaget är att föreskrifterna till förordningen om årsredovisning och budgetunderlag behöver utvecklas avseende bl.a. redovisning av prestationer och effekter samt kommentarer och information av förhållanden av väsentlig betydelse. En bedömning behöver även göras av vilken rapportering av resultatinformation som ska framgå av regleringsbrevet.

Det kan också vara lämpligt att det i regleringsbrevet, förutom mål, uppdrag, m.m. finns en förteckning över de lagar, förordningar och andra regler som styr myndighetens verksamhet.

REDOVISA RESULTATEN I DEN FINANSIELLA STRUKTUREN

Förslag: Resultatredovisningen i årsredovisning och budgetproposition görs i samma struktur som anslagen tas upp i, dvs. efter utgiftsområdena.

Kopplingen mellan myndigheternas och regeringens resultatredovisningar och vad det kostar att uppnå resultaten behöver förtydligas. ESV förlär därför att myndigheternas och regeringens återrapportering och uppföljning av resultat ska göras i samma struktur som anslagen tas upp i, dvs. efter utgiftsområdena. Härigenom kommer en och samma struktur att användas för såväl finansiering över statsbudgeten som uppföljning av verksamhetsresultat.

Det resultat som myndigheterna i detta förslag föreslås redovisa mot utgiftsområdesstrukturen kan både vara resultatet av en verksamhet som mål- och resultatstyrts och resultat av verksamhet som styrs på annat sätt, t.ex. genom lagar och förordningar.

Även annan än anslagsfinansierad statlig verksamhet, som t.ex. avgifts- eller bidragsfinansierad verksamhet tas in under utgiftsområdena för att också sådan verksamhet ska presenteras för riksdagen. Presentationen av sådan verksamhet kan göras på flera alternativa sätt. Vilket som väljs bör bestämmas utifrån vad som är mest ändamålsenligt i den enskilda situationen. Många gånger kan det vara lämpligt att ta upp en myndighets verksamhet oberoende av finansieringsform i anslutning till förvaltningsanslaget för den berörda myndigheten. I andra fall kan det vara mer lämpligt att göra kopplingen till ett sakanslag. I det fall ett förvaltningsanslag saknas kan verksamheten tas upp t.ex. i ett särskilt avsnitt under berört utgiftsområde. Avgörande för vilken presentationsform som väljs bör vara riksdagens och regeringens behov av uppföljning av verksamheten.

För den verksamhet som finansieras på annat sätt än med anslag är strävan inte att för riksdagen kunna presentera en komplett redovisning av finansieringen, utan en bild av kostnaderna för resultatet av den statliga verksamheten, oavsett finansieringsform.

Riksdagens och regeringens behov av uppföljning av verksamheten kan också motivera att statsbudgetens indelning av anslag ses över. Stora heterogena anslag kan behöva delas upp i mindre styrnings- och resultatredovisningsmässigt mer intressanta delar. Små anslag med liknande ändamål, som inte motiveras av styrningsskäl, kan eventuellt slås samman. Det finns dock inget som hindrar att riksdagen eller regeringen begär den redovisning av resultat som den har behov av oavsett indelningen i anslag.

Eftersom både eventuella mål och redovisningen av resultat (såväl verksamhetsmässigt som finansiellt) görs i samma struktur, leder förslaget till en närmare

koppling mellan verksamhet och ekonomi. Redovisning i utgiftsområdes- och anslagsstrukturen underlättar för riksdagen att se kopplingen mellan uppnått resultat och föreslagna anslag. Det underlättar för myndigheten att endast ha en verksamhetsstruktur att redovisa i. Nu måste myndighetens objektplan vara uppbyggd för att klara åiterrapportering i den ”matris” som verksamhetsstrukturen och anslagsstrukturen bildar.

ESV har tidigare argumenterat för att en ändring så att redovisningen mot anslaget för myndigheternas verksamhet, dvs. förvaltningskostnader, görs kostnadsmissigt skulle förenkla redovisningen påtagligt.²⁵ Det skulle även bidra till att förbättra möjligheterna att se vad de statliga resultaten kostar.

Frågor som kräver närmare överväganden

Hur verksamhet som finansieras på annat sätt än med anslag, t.ex. avgifts- och bidragsfinansierad verksamhet ska hanteras återstår att närmare överväga. Det behöver övervägas vilken omfattning och detaljeringsgrad resultatinformation och ekonomisk information ska ha. En utgångspunkt bör vara att begränsa presentationen till de mest väsentliga områdena. Utgiftsområdena stämmer inte alltid överens med hur myndigheternas verksamhet bedrivs och vad den omfattar. Önskemål om exakthet kan därför behöva vägas mot möjligheten att enligt ett huvudsaklighetskriterium inordna även för ett område delvis främmande verksamheter.

UTVECKLA ÄNDAMÅLSBESKRIVNINGARNA

Förslag: Förtydliga den finansiella styrningen. Utveckla ändamålsbeskrivningarna för anslag – ändamålsbeskrivningarna ska framgå av samtliga budgetdokument.

ESV föreslår att ändamålsbeskrivningarna för anslagen i budgetpropositionen i avsnittet med budgetförslagen utvecklas och förtydligas. Under tabellen med anslagsutveckling bör införas en rubrik ”ändamål för anslaget”. Beskrivningarna av ändamålet för anslaget bör utvecklas, så att även de som inte är insatta i verksamheten kan få en god bild av vad pengarna är avsedda att användas till. Ändamålsbeskrivningen bör vara framåtriktad, i syfte att styra anslagsutnyttjandet.

Vid behov anser ESV att regeringen även bör använda en rubrik med beräkningsförutsättningar för regeringens förslag om anslagsnivån. Under en sådan rubrik kan regeringen t.ex. ta upp faktorer som påverkar beräkningen av anslaget, antaganden som ligger till grund för föreslagen anslagsnivå samt information om vilka faktorer som styr anslagsutnyttjandet.

För att få tydlighet för alla aktörer bör ändamålsbeskrivningen för ett anslag även kunna utläsas av regleringsbrevet till myndigheten som disponerar anslaget.

Syftet med förslaget är dels att öka transparensen i budgetdokumenten, dels att underlätta kopplingen mellan verksamhet och ekonomi.

²⁵ ESV 2006:30, Verksamhetsanpassning av regler.

Tydligare och i vissa fall mer utvecklade ändamålsbeskrivningar som framgår av såväl budgetpropositionen som regleringsbrevet leder till tydligare styrning än i dag. Budgetlagsutredningen resonerade kring att en övergång till ett enhetsanslag skulle kräva andra sätt för riksdagen att utöva sin finansmakt. Utvecklade ändamålsbeskrivningar skulle kunna vara ett led i detta.

Förslaget innebär en delvis annan struktur på texten i budgetpropositionen och regleringsbrevet.

SE ÖVER ANSLAGENS STORLEK OCH INNEHÅLL

Förslag: Anslagens storlek och innehåll ses över.

ESV föreslår en översyn av anslagens indelning och storlek. Syftet med anslagsindelningen bör vara att det ska bli tydligt vilken verksamhet som anslaget är tänkt att finansiera, förbättra förutsättningarna för styrning av verksamheten samt underlätta uppföljning av verksamheten i relation till resursförbrukningen.

ESV föreslår även en översyn av respektive anslags indelning i anslagsposter för att säkerställa att indelningen svarar mot styrbehovet.

Syftet med förslaget är att förtydliga den finansiella styrningen med anslag och balansera den i förhållande till annan styrning. Storleken på anslaget med ett preciserat ändamål är viktigt för att uppnå en effektiv finansiell styrning. Den indelning som görs av anslagen ska inte heller motverka andra styrformer utan bör understödja dessa, t.ex. mål- och resultatstyrning och regelstyrning. Anslagens storlek och ändamål är också viktiga att fundera kring för att kunna åstadkomma en bra koppling mellan resultat och ekonomi i den finansiella strukturen.

Förslaget förutsätter en översyn av indelningen av statsbudgetens utgiftssida. Både fördelning av anslag och indelningen i anslagsposter bör ses över. Förslaget påverkar styrningen och handlingsfriheten för riksdagen, regeringen och myndigheterna.

Styrning av statlig verksamhet

Folkstyret är den grundläggande ordningen för den statliga förvaltningen och styrningen. En central förutsättning för att förvaltningen ska fungera är de ekonomiska resurser som folket i form av skatter ställer till riksdagens och regeringens förfogande. Den ekonomiska styrningen är ett medel för politikens förverkligande. Ekonomisk styrning i staten består av mål- och resultatstyrning samt finansiell styrning.

Mål- och resultatstyrning innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Mål anger ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt. Resultat i staten är myndigheternas prestationer och de effekter prestationerna leder till.

Den finansiella styrningen innebär att finansiella ramar anvisas samt att villkor och restriktioner knutna till dessa bestäms.

Den ekonomiska styrningen knyter samman de finansiella förutsättningarna med verksamhetens resultat. Detta är en förutsättning för att de mål som gäller för den ekonomiska styrningen ska nås. Den finansiella ramen ska motsvara resursåtgången och ambitionsnivån för de avsedda resultaten. Formulering av mål och tilldelning av resurser är den ekonomiska styrningens *ex ante*-del. *Ex post*-delen är resultatanalysen. Den består av uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat. Uppföljningen är, något förenklat, en beskrivning av olika händelseförlopp medan utvärderingen är förklaringen till och värderingen av dessa händelseförlopp.

VÄRDEN I DEN STATLIGA VERKSAMHETEN

Begrepp som ekonomisk styrning leder tankarna till värdeskapande processer. I staten är dessa bara delvis uttryckta i monetära termer. Regeringen har uttalat att den svenska statsförvaltningen ska vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad.²⁶

De krav som demokratin ställer innebär att förvaltningen ska *fullgöra sina uppgifter* i enlighet med de beslut som fattas av riksdag och regering. Rättssäkerheten innebär att förvaltningen *fattar materiellt riktiga beslut* på grundval av gällande lagar och författningar. Effektivitet är att *åstadkomma avsedda resultat* och uppnå fastställda mål på ett kostnadseffektivt sätt.²⁷

Ekonomistyrningen, som helhet och i dess delar, kan inte ses isolerat från övrig styrning utan måste balanseras mot eller samordnas med flera utgångspunkter för att uppnå det samlade värdet för medborgarna eller skattebetalarna.

STYRNING – VAD ÄR DET?

Bedömningar av hur mål- och resultatstyrningen och den finansiella styrningen fungerat och samverkat för att skapa de avsedda värdena för medborgarna kan ta en naturlig utgångspunkt i frågan om vad styrning är – om vad det är att styra. På riksdagens hemsida kan vi läsa att:

”Regeringen styr riket. Så står det i grundlagen. Det innebär att regeringen lämnar förslag till riksdagen och ser till så att de beslut som riksdagen tar genomförs.”

²⁶ Prop. 2006/07:1.

²⁷ Regeringskansliet, En förvaltning i demokratins tjänst, ett handlingsprogram, 2000.

Ordet *styrning* har synonymer som manövrering, påverkan, målinriktning, målsättning, reglering, kontroll, styrinriktning och manöverorgan. Korresponderande verb - *att styra* - har synonymer som, hålla kurs, manövrera, föra, köra, lotsa, bestämma, leda eller härska. Dessa betydelser av styrning eller att styra kan, grovt sett, ges två alternativ för tolkning. I den ena bemärkelsen betonas *bestämma eller härska*, i den andra är innebörden *avsiktlig inriktning mot något mål*.

ESV har inte definierat det generella begreppet styrning. För intern styrning i statliga myndigheter är dock ESV:s definition av verksamhetsstyrning tillämplig. Med verksamhetsstyrning avses ”*samtliga åtgärder som ledningen på olika nivåer i en myndighet vidtar för att uppnå ett visst resultat*”.

EKONOMISTYRNING

Begreppet ekonomistyrning har också en innebörd av avsikt, medel och mål. I den svenska staten används begreppet ekonomisk styrning. Här är ekonomin, resurserna, inte ett mål utan ett medel för att uppnå målen. Relationen mellan mål och medel är alltså – i staten - den omvända mot den för det marknadsorienterade företaget. Riksdagens finansutskott beskrev detta i ett betänkande 1999:

”Den ekonomiska styrningens främsta uppgift är att vara ett verktyg för politikens förverkligande. Det innebär att den måste skapa förutsättningar för

- god kontroll av statens finanser,
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar, samt
- hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.

- - -

Finansiell styrning avser de delar av den ekonomiska styrningen som är inriktade på de resurser som används i verksamheten, medan resultatstyrning avser de delar av den ekonomiska styrningen som är inriktade på de prestationer och effekter som blir resultatet av verksamheten.”²⁸

ALL OFFENTLIG MAKT I SVERIGE UTGÅR FRÅN FOLKET

I Sverige talar vi om en folkstyrelsekedja som brukar beskrivas i fem steg och inleds med folket för att därefter fortsätta med riksdagen, statsministern och regeringen, sist kommer förvaltningen. Folkstyrelsekedjan kan förtydligas på följande sätt:

- Folket, från vilket all offentlig makt utgår, väljer -
- Riksdagen, som stiftar lag, beskattar folket och bestämmer hur statens ekonomiska medel ska användas samt utser -
- Statsministern, som i sin tur utser och leder -
- Regeringen, som styr riket och den statliga förvaltningen -
- Förvaltningen, som ansvarar för att myndigheterna genom sin verksamhet genomför riksdagens beslut på ett rättssäkert och effektivt sätt.

²⁸ Bet. 1999/2000:FiU13, Utvecklingen av den ekonomiska styrningen, (prop. 1999/2000:1).

Det finns flera olika styrmedel för att förverkliga politiska mål. Statsvetaren Olof Petersson menar att det för genomförandet av förvaltningspolitiken främst är fem styrmedel som står i förgrunden.

”En fundamental förutsättning är organisationsmakten, som bygger på de möjligheter som riksdagen och regeringen har att inrätta och avskaffa myndigheter av olika slag. Inom den organisatoriska ramen finns fyra konstitutionella styrmedel: utnämningssmakt, finansmakt, lagstiftningssmakt och kontrollmakt. - - -

Inom den statliga organisationen är myndigheten den viktigaste verksamhetsformen, men den offentliga förvaltningen kan också utövas genom aktiebolag, stiftelser och frivilliga organisationer.”²⁹

De fyra konstitutionella styrmedlen är:

- *Utnämningssmakt* – bemannar verksamheten med befattningshavare och tjänstemän. Folkstyrelsekedjan kan ses som en beskrivning av successiviteten i utnämningssmakt, folket väljer riksdag, som utser statsminister etc.
- *Finansmakt* – skapar ekonomiska förutsättningar för verksamheten.
- *Lagstiftningssmakt* – ger regler och ramar för verksamheten. Även statens förhållande till enskilda ska regleras i lag.
- *Kontrollmakt* – kontrollerar och följer upp att verksamheten genomförs som avsett.

Närmare om finansmakten och kontrollmakten

Finansmakten är grunden för den ekonomiska styrningen i staten och därmed den finansiella styrningen och mål- och resultatstyrningen. I Regeringsformens kapitel 9 ges utgångspunkterna. Där bestäms att ”Statens medel får icke användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.” och att ”Riksdagen - - - anvisar anslag till angivna ändamål. Besluten härom upptages i en statsbudget.”

En av riksdagens viktigaste uppgifter, kontrollmakten, är att granska hur regeringen och myndigheterna sköter sitt arbete. Riksdagens kontroll ska bidra till att regeringen och myndigheterna följer lagarna, arbetar effektivt och att medborgarna känner förtroende för den offentliga makten. När man talar om kontroll handlar det ofta om att granska något i efterhand. Men en fungerande kontrollmakt innebär att följa och granska regeringens och myndigheternas arbete på alla olika stadier. Med hjälp av sina olika instrument kan riksdagen granska vad som händer inför, under och efter det att ett beslut fattas. De politiska besluten, ändamålet med statens verksamheter, förverkligas genom att styrmedel utvecklas och tillämpas.

REGERINGEN STYR RIKET OCH STATSFÖRVALTNINGEN

De statliga myndigheterna är ett viktigt redskap för regeringen för att genomföra uppgiften att styra riket. Formerna för regeringens styrning är reglerade i regeringsformen så att regeringen har stort utrymme för flexibla val av åtgärder och insatser. Det finns några grundförutsättningar där regeringens utrymme till styrning möjliggörs.

29 Olof Petersson, Den offentliga makten, 2007, s. 22.

Regeringen styr genom att avgöra regeringsärenden. Beslutsfattandet inom regeringen är kollektivt, där ärendena avgörs vid regeringssammanträden. Det innebär att vare sig enskilda ministrar eller tjänstemän eller enheter inom Regeringskansliet kan ge order till myndigheter eller deras personal. Enligt Regeringsformen lyder förvaltningsmyndigheterna under regeringen i dess helhet som den beslutar vid formella sammanträden. Regeringen kan, och ska, när detta rekvisit är uppfyllt styra myndigheterna ”precis så bestämt och i den omfattning som man finner lämplig i varje särskild situation”.³⁰

Förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. Regeringen kan inrätta och lägga ner myndigheter men det är riksdagen som beslutar om budget och lagar. Regeringen har därmed stort inflytande över hur statsförvaltningen organiseras. Regeringen disponerar vidare utnämnings- eller bemanningsmakten. Man tillsätter myndighetschefer som i sin tur, efter regeringens delegation, anställer tjänstemännen i myndigheterna.

Myndigheterna är organisatoriskt fristående

Myndigheterna är organisatoriskt fristående men inte oberoende eller självständiga. Myndigheterna utgör tillsammans ett och samma juridiska subjekt, de är ett med staten. Regeringen kan i stor omfattning delegera befogenheter till myndigheterna. Men denna delegering är alltid villkorad. Förhållandet att regeringen överlåter befogenheter till förvaltningsmyndigheterna inskränker inte regeringens konstitutionella ansvar inför riksdagen. Myndigheterna kan heller inte ha ”egna” angelägenheter.

Det finns ett undantag från huvudregeln om myndigheternas lydnessplikt i förhållande till regeringen. Enligt regeringsformen får regeringen inte bestämma hur myndighet ska besluta i enskilt fall som avser myndighetsutövning eller tillämpning av lag. Det går i dessa fall dock inte att tala om myndigheters självständighet. Handlingsutrymmet regleras vidare av att sådana ärenden normalt ska kunna överklagas och överprövas i förvaltningsdomstol. Om regeringen tycker att myndighetens tillämpning av en lag är felaktig, får regeringen i stället föreslå förändringar i den lagen.

REGERINGEN HAR MÅNGA OLIKA STYRMEDEL TILL SITT FÖRFOGANDE

Regeringen har en s.k. restkompetens. Det innebär att inom områden som inte är reglerade i lag, och inte heller ska regleras i lag, kan regeringen genom förordningar meddela föreskrifter som inte strider mot lag. Utöver de generella regelverken om ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för den enskilda myndighetens verksamhet dels i årliga så kallade regleringsbrev, dels genom förordningar. I förordningarna finns olika generella administrativa bestämmelser för hur myndigheterna ska utföra sitt arbete.

Ett exempel är förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.³¹ Resurserna inom den offentliga sektorn ska utnyttjas på bästa sätt och användas där de bäst behövs. Därför krävs det att myndigheternas verksamhet och resultat följs upp och utvärderas. Varje år lämnar myndigheterna en årsredovisning till

³⁰ Prop. 1986/87:99, s. 27.

³¹ Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

regeringen, med information om bland annat kostnader, intäkter och resultat. Utifrån årsredovisningarna kan regeringen följa upp och utvärdera myndigheternas verksamhet. Årsredovisningarna ligger också, tillsammans med de budgetunderlag som myndigheterna lämnar, till grund för arbetet med nästa års statsbudget och regleringsbrev. Dokumenten ska avse all den verksamhet som myndigheten ansvarar för oavsett hur verksamheten finansieras eller i vilken form verksamheten bedrivs. Årsredovisningen revideras av Riksrevisionen.

Ett annat exempel på styrmedel är de förordningar med instruktioner som regeringen ger respektive förvaltningsmyndighet.

I regleringsbrevet står det bland annat vilka mål en myndighet ska uppnå med sin verksamhet, hur mycket pengar myndigheten har till sitt förfogande och hur pengarna ska fördelas mellan myndighetens olika verksamheter.

Regeringen har med andra ord ganska stora möjligheter att styra myndigheternas verksamhet och mål- och resultatstyrning är ett av flera styrmedel. Andra exempel på styrmedel som regeringen använder för att styra myndigheterna är:

- organisation, indelning och struktur för den statliga verksamheten och dess myndigheter,
- regler och instruktioner – t.ex. krav på arbetsuppgifter, intern styrning eller internrevision,
- finansiella bemyndiganden och restriktioner,
- program och strategier – för t.ex. s.k. generella frågor,
- mål och resultatkrav,
- tillsättningar och bemanningar,
- uppdrag från regeringen,
- samarbetsformer,
- personalpolitik,
- handlingsplaner,
- uppföljning t.ex. genom nyckeltal, och
- utvärdering.

Regeringen styr normalt inte med *ett* styrmedel utan i en kombination med flera. Det innebär att styrmedlen ibland är överlappande eller kompletterande, att de förändras över tiden och att de tillmäts olika vikt och genomslag i olika verksamheter. Poängen med det är att det ger en flexibilitet för att möta dels förändringar i själva verksamheten, dels förändringar i den miljö som regeringen och respektive myndighet verkar i, det vill säga för att situationsanpassa styrningen.

Regeringen har följaktligen ett stort antal styrmedel till sitt förfogande och stor frihet att utforma dem. Även för användningen av styrmedel har regeringen ett stort utrymme. Den omfattande möjligheten för regeringen att styra innebär i sig *inget styrtvång i alla möjliga situationer*.

Kritik mot mål- och resultatstyrningen som det enda och heltäckande styrmedlet

En omfattande kritik av mål- och resultatstyrningens bygger på bilden av att denna skulle vara *det enda och heltäckande styrmedlet*. Göran Sundström kallar i sin avhandling Stat på villovägar detta styrmedel ”den rationella styrmodell-

len”.³² Modellen ges av Sundström ett antal kännetecken. Den bygger på en grundläggande föreställning om att politikerna och tjänstemäns uppgifter kan och bör hållas isär. Politikerna bestämmer ”vad” dvs. mål och riktlinjer, tjänstemännen ”hur” dvs. medlen. Långtgående delegering förutsätts, inte minst avseende hantering av resurser. Vidare innebär modellen en tydlighet i politikens instruktion till förvaltningen. Formuleringen av uppdraget görs med mål och dessa ska vara tydliga och preciserade, dvs. en ganska strikt ordergivning. Målen ska också vara logiskt nedbrutna från övergripande formuleringar. Målen ska kopplas till anslagna resurser. Vidare ska måluppfyllelser och kostnader återrapporteras och aggregeras av ansvarig myndighet.

Ur teoretisk synvinkel eller i sak avviker inte den rationalistiska styrmodellen såsom Sundström beskriver den i särskilt hög grad från den traditionella svenska förvaltningsmodellen med tudelningen mellan politik och förvaltning. En skillnad ligger i den villkorslösa delegeringen, en programmatisk horisontell bodelning mellan politik och förvaltning som två fristående parter. En annan skillnad ligger i uppdragsformuleringens inskränkning till exakta mål, andra sätt att formulera uppgifter utesluts ur den rationella mål- och resultatstyrningsmodellen. Ett tredje särdrag är det långt drivna kravet på effektiviteten i budgetering efter mål. Ett fjärde inslag är att återrapporteringen ska inskränkas till myndighetens tolkning av sin egen uppfyllelse av preciserade mål. Ett femte villkor är föreställningen om nyttan och möjligheten av aggregerade resultat till enkla indikatorer som omedelbart anvisar en tydlig styrreaktion och åtgärd.

Sundström visar en bild av mål- och resultatstyrningen som en vision om den automatiserade förvaltningen. Motkrafter har funnits, alternativ utvecklats, rimligare tillämpningar har börjat genomföras men bromsats upp. En slutsats kan vara att det är den praktiska tillämpningen av en grundläggande styrmodell för samspelet mellan politik och förvaltning som misslyckats. Göran Sundström konstaterar i en rapport tillsammans med Bengt Jacobsson *”att den reellt existerande resultatstyrningen över åren har kommit att bli en genomreglerad aktivitet.”*³³

Göran Sundström pekar i sin avhandling på hur utvecklingen av den statliga styrningen av förvaltningen fått en mer konstruktiv tillämpning när mål- och resultatstyrningen utmanats och satts i sammanhang med bredare syftande förvaltningspolitiska reformer.³⁴ En preliminär slutsats skulle kunna vara att mål- och resultatstyrningens potential ligger i en förflyttning från huvudregel för styrning av statlig förvaltning till ett behovsprövat komplement i en flexibel användning av statliga styrmedel.

NÅGRA EXEMPEL PÅ STYRMEDEL

Några av regeringens styrmedel har i större utsträckning varit föremål för uppmärksamhet under senare år. Bland dessa kan nämnas myndigheternas instruktioner, verksförordningen, generella krav, m.m.

³² Göran Sundström, Stat på villovägar, 2003, s. 10 ff.

³³ Bengt Jacobsson, Göran Sundström, Resultat utan lärande? - Erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning, 2001, s. 4.

³⁴ Göran Sundström, Stat på villovägar, 2003, s. 360 f.

Verksförordningen

Verksförordningen³⁵ innehåller de bestämmelser som är genomgående och gemensamma för myndigheterna. För närvarande bereder regeringen verksförordningens efterföljare.

I verksförordningen ligger fokus på myndighetens ledning. Där framgår att myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet.

Myndighetens chef ska se till att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och att den utvecklas och anpassas till de krav som ställs på den. Chefen ska hushålla väl med statens medel och bl.a. se till att allmänhetens och andras kontakter med myndigheten underlättas och att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av verksamheten.

Myndigheternas instruktioner

I instruktionerna fastställer regeringen myndigheternas arbetsuppgifter och ansvarsområden. Ett exempel på hur uppgifter kan meddelas är Konkurrensverkets instruktion.

”1 § Konkurrensverket är central förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor.

2 § Konkurrensverket ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna.

3 § Konkurrensverket ska fullgöra de uppgifter som följer av

1. konkurrenslagen (1993:20),

2. lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling,

3. lagen (1994:1845) om tillämpningen av Europeiska gemenskapernas konkurrens- och statsstödsregler,

4. lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m., och

5. 3 a och b §§ konkurrensförordningen (1993:173).”³⁶

I instruktionen finns både mål för verksamheten samt verkets uppgifter anvisade. I detta fall anges uppgifterna genom hänvisning till olika lagar. Ett annat exempel är Fiskeriverkets instruktion.

”1 § Fiskeriverket är central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Verket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till verkets verksamhetsområde. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Fiskeriverket ska:

1. verka för ett rikt och varierat fiskbestånd, en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna samt ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk,

2. ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,

3. medverka i Sveriges strävan att inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnå ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske,

4. bidra till en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna,

³⁵ Verksförordningen (1987:1100).

³⁶ Förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket.

5. följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om fiskresursernas tillstånd och utvecklingen inom fiskerinäringen,
6. bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar,
7. medverka till att öka allmänhetens fiskemöjligheter,
8. främja och bedriva forskning och utvecklingsverksamhet inom fiskets område,
9. medverka i genomförandet av politiken för regional utveckling, och
10. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.”³⁷

I denna instruktion listas inledningsvis mål, ansvar och uppgifter.

Personalpolitik

Statlig personalpolitik är ett omfattande begrepp som dock måste tillmätas betydelse som ett styrmedel. Personalpolitiken är tillämpningen av utnämningmakten. Personalpolitiken är också en del av varje verksamhet och ett villkor för politikens genomförande. Personalpolitiken är även en del av förvaltningspolitiken med nära koppling till budgetpolitiken. Båda har sina grundläggande mål relaterade till sakpolitiska åtaganden. Budgetpolitikens mål är att inom respektive politikområde finansiera verksamheten. Analogt är personalpolitikens mål att bemanna förvaltningen med nödvändig kompetens så att de politiska besluten kan genomföras och ge resultat.

Riksdagens Revisorer föreslog på sin tid följande definition av statens personalpolitik.

”Personalpolitik i staten är värderingar, normer eller åtgärder som syftar till att rekrytera, leda, behålla, utveckla och avveckla statliga tjänstemän så att riksdagens beslut kan genomföras så bra som möjligt samt att relationerna mellan de anställda och den statliga arbetsgivaren regleras och hålls tydliga.”³⁸

Delegeringen av stora delar av den statliga arbetsgivarpolitiken i början av 1990-talet var ett viktigt inslag i utvecklingen av den ekonomiska styrningen. Genom delegeringen fick myndigheterna nya möjligheter att utforma villkoren för den egna personalförsörjningen så att verksamheten skulle kunna nå sina mål och leverera de efterfrågade resultaten.

I årsredovisningen ska myndigheterna redovisa de åtgärder som har vidtagits i syfte att säkerställa att kompetens finns för att nå verksamhetens mål. I redovisningen ska ingå en analys och en bedömning av hur de vidtagna åtgärderna sammantaget har bidragit till att nå verksamhetens mål.³⁹

³⁷ Förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket.

³⁸ Riksdagens revisorer 2001/02:12, Statens personalpolitik.

³⁹ 3 § 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Generella krav eller generella frågor

Ett sätt att styra som har ökat under senare år är de s.k. generella kraven eller som de också kallas generella frågor. Finansdepartementet⁴⁰ har definierat generella frågor i myndighetsstyrningen som sektorsövergripande, tvärgående och politikområdesövergripande frågor. Gemensamt för frågorna är att resultat uppnås genom att frågorna integreras i och utgör del av andra politikområden. De flesta generella krav finns under rubriken Övriga mål och åiterrapporteringskrav i myndigheternas regleringsbrev.

Uppdrag

Regeringen styr även genom att ge myndigheterna uppdrag. Uppdragen kan lämnas i särskilda regleringsbeslut eller i regleringsbrev.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR STYRMEDLENS ANVÄNDNING

Det finns, avslutningsvis i detta avsnitt, tre viktiga förhållanden – *kunskap, vilja och angelägenhet* – som är nödvändiga för en effektiv användning av tillgängliga styrmedel.

Kunskap

Det första villkoret är kunskap. Kunskap att hantera styrmedel och kunskap om det som ska styras och uppnås. Frågan om kunskap, iakttagelser om bristande kunskaper i regeringen och dess kansli har återkommit i den förvaltningspolitiska debatten och olika effektiviseringsreformer sedan tidigt 1980-tal. Daniel Tharschys pekade på frågan i en reservation till verksledningskommitténs betänkande 1985:

”God styrning förutsätter både kunskaper och styrmedel – och det är knappast styrmedel som saknas.”⁴¹

Slutsatsen vägledde det tidiga tänkandet i utvecklingen av mål- och resultatstyrningen. I kompletteringspropositionen 1988 skrev regeringen att det var de direkt verksamma på ett område som vanligen var bäst skickade att avgöra *hur* (ESV:s kurs.) uppgifterna skulle lösas. Tjänstemännen behövde ett ökat utrymme och en ökad stimulans för att förbättra verksamhetens resultat. Det var den personal som direkt mötte medborgarna som kunde se möjligheterna att förbättra den löpande verksamheten. Med delegering av ansvar och befogenheter skulle personalens kompetens och initiativförmåga bättre tas tillvara.

Ansvarskommittén som nyligen avrapporterade sitt slutbetänkande pekar återigen på kunskapens och skicklighetens betydelse:

”Det offentliga åtagandet är omfattande och mångfasetterat. För att de offentliga verksamheterna skall tillgodose medborgarnas olika behov krävs specialisering och en långtgående arbetsfördelning.”⁴²

40 Handledning för hantering av generella frågor i myndighetsstyrning”, Finansdepartementet 2004.

41 SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning, huvudbetänkande av Verksledningskommittén, s. 22.

42 SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, slutbetänkande av Ansvarskommittén.

Ansvarskommittén menar att genom att strukturera verksamheterna och genom att uppgifter och ansvar fördelas på olika myndigheter, skapas förutsättningar för såväl hög kompetens inom verksamheterna som verksamhetsstyrning med fokus på tydliga mål och konkreta resultat som ska uppnås.

Vilja

Den andra premissen för styrning är viljan. Författaren Hans Esping skriver angående ramlagar i förvaltningspolitiken att:

”En förutsättning för ’styrning’ är en vilja. Detta är naturligtvis inte ett helt banalt problem i något politiskt system, men kanske särskilt svårt i pluralistiska demokratier med parlamentarism. Vi förutsätter emellertid att det problemet fått en lösning och att staten verkligen har en bestämd och medveten, målinriktad ’vilja’ och står inför problemet att omforma denna i styrning som med säkerhet och exakthet kan påverka det faktiska skeendet i en önskad riktning.”⁴³

Det var just frånvaron av uttalad och samlad vilja till styrning som fick statsvetaren Olof Ruin att uttala reservationer mot en styrmodell som byggde på precisa och tydliga mål.

”Ett skäl är att all erfarenhet hitintills lärt oss att mål formulerade på politisk nivå lätt blir mycket vaga. Situationen är ofta annorlunda och lättare inom näringslivet där styrning genom målangivelse är vanlig. Målen kan sålunda ofta göras mer entydiga och precisa. Skillnaderna mellan politik och näringsliv, mellan offentliga organisationer och privata är stora. Det ligger både i karaktär hos verksamheten och i olika förutsättningar för de beslutsprocesser som föregår formulering av s.k. mål. Beslut inom politiska församlingar har ofta föregåtts av nog så besvärliga förhandlingar mellan olika intressen, ideologier, partier m.m. man har därvid lockats, för att överhuvudtaget komma överens, att bli ganska vag vid formulering av sina beslut inklusive formulering av s.k. mål. Men mål av sådan art får ofta en begränsad styrkraft; uttolkningen av dem ger lätt administratörer väl stor rörelsefrihet.”⁴⁴

Karin Brunsson har också i sin avhandling *Dubbla budskap* visat på en otydlig vilja som orsak till att en strikt rationell och tydlig styrning blir svår i politiska möjligheter.

”[Det finns] många utsagor om hur svårt det är för beslutsfattare att uppträda rationellt. Beslutsfattare är insnärjda i en rad omständigheter som de bara delvis – eller kanske inte alls – kontrollerar. De påverkas av sina tidigare beslut och av andra beslutsfattare. De vet säkert inte vad de vill. De har ont om tid. De kan inte förutse vad ett beslut leder till. Också vidare.”⁴⁵

43 Hans Esping, *Ramlagar i förvaltningspolitiken*, 1993, s. 79.

44 SOU 1985:40 *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*, betänkande från Verksledningskommittén, särskilt yttrande, s. 227.

45 Karin Brunsson, *Dubbla budskap*, 1995, s. 5.

Politikerna kan alltså inte vara så entydiga och uttalat viljekraftiga som en mycket exakt styrning förutsätter. Det var för att ta hänsyn till detta som man i kompletteringspropositionen 1988 lyfte fram en prövning och diskussion av samband mellan övergripande mål och visade resultat som ett alternativ till mekanisk målavstämning. Analys skulle ersätta automatik.

Styrning efter angelägenhet – och behov

Den tredje betingelsen för god disposition av tillgängliga styrmedel är förmågan att bedöma styrbehovet. Angelägenheten av en styrinsats måste vägas mot vad styrinsatserna innebär i form av ingrepp och kostnader. Bra styrning är inte nödvändigtvis synonymt med mycket styrning.

I handboken Resultat Verksamhet och Ekonomi – RVE - som Riksrevisionsverket (RRV) gav ut 1993 och som snabbt blev ett standardverk i mål- och resultatstyrning diskuterades betydelsen av återhållsamhet. Där framhölls ett balanskrav i styrinsatser. Exemplet avsåg utvärdering av effekter men har en allmän relevans på styrinsatser. RRV skrev om behovet av symmetri mellan insats och analys. De analytiska ansträngningarna skulle stå i rimlig proportion till tyngden eller vikten av den verksamhet som avsågs. Kostnaden för insatsen som skulle analyseras, liksom myndighetens grad av påverkan på de aktuella effekterna skulle vägas in. Det gjordes bäst om prioriteringarna med avseende på ämne, djup och bredd styrdes av konkreta överväganden om vilka beslut som var mest angelägna och vilket underlag som krävdes för dessa beslut.

Även ESV har diskuterat⁴⁶ balansfrågan i samband med ekonomiadministrativa krav på små myndigheter. ESV ställde några grundläggande frågor om krav och därmed om styrsignaler:

- Kan den förväntade nyttan av kravet tydligt och sakligt beläggas och motiveras?
- Om så – är denna verkliga nytta känd och rimligt accepterad på den aktuella myndigheten?
- Har kravet rent praktiskt getts en utformning som gör att det upplevs som rimligt relevant när den enskilda myndigheten i vardagen ska leva upp till det?

Den senare frågan kan delas upp i flera delfrågor. Motiverar det grundläggande syftet ett krav som omfattar alla myndigheter? Vid alla tillfällen då kravet är aktuellt? Kan kravet differentieras utifrån något kriterium eller ges en sådan utformning att den enskilda myndigheten får utrymme till en viss egen anpassning?

46 ESV 2004:1, Förenkling av ekonomiadministration för små myndigheter.

Statsförvaltningens problem och nya utgångspunkter för styrning

*”...if the government does not run the machine
the machine will run the government.”
Peter Mandelson, “ordningsman” åt Tony Blair*

Utvecklingen av den statliga styrningen mot mål- och resultatstyrning inleddes mot en fond av en upplevt svårstyrd förvaltning. Förvaltningsutredningens betänkande som lämnades 1983, var den naturliga utgångspunkten för den reformering och utveckling av den statliga styrning som vi kallar mål- och resultatstyrning. Där formuleras med stor tydlighet det problem som det utvecklade sättet att styra skulle lösa. Utredarna skrev:

”Vad som i dag slår i ögonen är emellertid att redovisning i fråga om föreskriftmaktens användning i stort saknas och att tyngdpunkten i den ekonomiska redovisningen ligger vid genomförda utgifter än vid erhållna effekter. Så länge återkopplingen har en så snäv inriktning är det knappast möjligt för regeringen att leva upp till sitt konstitutionella ansvar.”⁴⁷

Citatet speglar en politisk nivå som befinner sig i ett underläge när det gäller information. Bland nationalekonomer kallas det ”The principal-agent problem”. Som; *“in economics refers to the difficulties that arise under conditions of incomplete and asymmetric information when a principal hires an agent.”*

UTGIFTS- OCH KOSTNADSPROBLEMET

De offentliga utgifterna hade ökat stadigt under hela 1980-talet. Det fanns, i mitten på 1980-talet, en bred politisk uppfattning om att utgifterna inte kunde tillåtas växa så mycket mer. Den offentliga sektorns andel av BNP var 60 procent 1987.⁴⁸

Samtidigt var frågan om vad som drev på kostnaderna i många stycken obesvarad. Ett regeringsuppdrag till RRV resulterade 1984 i rapporten med den talande titeln Varför blev det dyrare? Där visades två slags ”fördyringar”. Avvikelser uppåt från kostnadskalkyler – kostade mer än ”väntat”. I verksamheten ökade kostnader från en period till en annan. Till det senare fann RRV fler orsaker. Man kunde se automatikens roll – kostnader styrdes av regler. Det kom politiska tilläggsbeslut att antingen höja eller bevara ambitionsnivåer. Delegering genomfördes utan åtföljande villkor och uppföljning. Det saknades allmänt kostnadsresonemang.

De ökade utgifterna och svårigheterna att förklara och kontrollera kostnader ledde till grundläggande krav på styrning och budgetprövning. Styrningen, särskilt ekonomistyrningen, i staten borde enligt vad som framgick av t.ex. kompletteringspropositionen 1988 utvecklas, utformas samt också tillämpas i praktiken,

47 SOU 1983:39, Politisk styrning – administrativ självständighet, betänkande av Förvaltningsutredningen.

48 För 2006, nästan tjugo år senare anges de offentliga utgifterna vara ungefär 53 procent av BNP och de förväntas minska till under 50 procent år 2009, Prop. 2006/07:1, Finansplanen, s. 27, tabell 1.5 offentliga finanser.

dvs. institutionaliseras. Förutsättningar måste skapas för att i budgetprocessen kunna omfördela resurser till prioriterade områden från verksamheter och åtaganden där insatser inte längre bedöms lika angelägna som tidigare. Effektiviteten och produktiviteten skulle fortlöpande förbättras för att med samma resursinsats producera fler och mer ändamålsenliga tjänster. I budgetpropositionen 1988 sade regeringen att:

”För att uppnå en högre effektivitet och produktivitet i den statliga förvaltningen krävs - - - förändringar i riksdagens och regeringens styrning av de statliga myndigheterna. Styrningen ska således vara mer mål- och resultatorienterad och mindre detaljreglerad. Det är också väsentligt att öka långsiktigheten i planering och resurstilldelning samt att öka handlingsfriheten för myndigheterna vad gäller medelsanvändning, beslut i organisations- och personalfrågor, m.m.

Ett sådant system för ökad målstyrning bör utvecklas och införas i den statliga förvaltningen. En avgörande förutsättning för en sådan utveckling är att resultatuppföljningen av de statliga myndigheternas verksamhet effektiviseras.”⁴⁹

Vidare i kompletteringspropositionen:

”Effektiviteten och produktiviteten hos den offentliga sektorn måste förbättras fortlöpande för att med samma resursinsats producera fler eller mer ändamålsenliga tjänster.”⁵⁰

Vad gjordes för att lösa de diskuterade styrproblemen och de ökande utgifterna i statsförvaltningen? Ett av svaren är införandet av mål- och resultatstyrningen i svensk statsförvaltning i kombination med delegeringen av resurser och handlingsfrihet i genomförandet samt ökade krav på redovisning. Ett annat är en successiv utveckling mot ökad stramhet i utformningen av statsbudgetens utgiftssida.

RESULTATORIENTERAD STATSFÖRVALTNING

I kompletteringspropositionen 1988 var benämningen på det nya styrmedlet *Mål- och resultatorienterad styrning*. När regeringen året därpå gav ut en rad styrdokument var namnet *Resultatorienterad styrning*. Tanken vid mål- och resultatstyrningens inrättande var fokus på resultat och analysen av resultaten i förhållande till uppsatta mål.

I propositionen angavs ett antal förutsättningar som skulle förbättra och utveckla statsmakternas styrning av verksamheten i myndigheterna. Dessa hade tidigare meddelats riksdagen i bl.a. den s.k. verksledningspropositionen.⁵¹

- Statsmakterna skulle ange övergripande mål och inriktning samt ekonomiska ramar och villkor för treårsperioder. Myndigheterna skulle själva, med utgångspunkt i instruktion och övergripande mål formulera verksamhetsmål mot vilka resultat skulle mätas och analyseras.

49 Prop. 1987/88:100.

50 Prop. 1987/88:150.

51 Prop. 1986/87:99, Ledning av den statliga förvaltningen, ofta kallad Verksledningspropositionen.

- Myndigheterna skulle driva verksamheten med egen beslutskompetens, utnyttjandet av förvaltningsanslaget, verksamhetens organisering och genomförande skulle avregleras, detaljregleringen minska.
- Dialogen, den formella och den informella, mellan myndighet och regering eller Regeringskansliet på flera nivåer skulle utvecklas.
- Kravet på redovisning och analys över uppnådda resultat skulle skärpas, intresset skulle förskjutas från budgetering till uppföljning och utvärdering.

En tydlig strategi var verksamhetsutgångspunkten. Man talade om *verksamhetsförankring* och *pragmatism*. Det motiverades bl.a. med erfarenheten och slutsatsen att förändringar endast är möjliga om de aktiva inom ett område deltar. Myndigheterna var olika och verksamheterna komplexa vilket måste vägleda utvecklingen.

Ett av de främsta medlen för att utveckla styrningen efter de nya utgångspunkterna var *tydlig precisering av vilka resultat som skulle uppnås*.

Ett annat medel var *det långsiktiga perspektivet* som treårsbudgeteringen skulle ge. Fördjupade prövningar var tredje år skulle ge utrymme för seriös och ändamålsenlig resultatanalys.

Ett tredje medel var *decentraliseringen och delegering*. Denna var motiverad med att det var de direkt verksamma på ett område som vanligen var bäst skickade att avgöra hur uppgifterna skulle lösas. De anställda borde få ett ökat utrymme och en ökad stimulans för att förbättra verksamhetens resultat. Det var den personal som direkt mötte medborgarna som kunde se möjligheterna att förbättra den löpande verksamheten. Genom delegering av ansvar och befogenheter skulle personalens kompetens och initiativförmåga bättre tas tillvara.

Ett fjärde medel var *resultatanalys och resultatredovisning*. Måluppfyllelsen måste också följas upp och utvärderas.

I resultatredovisningen skulle myndigheten redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till verksamhetsmålen. Med resultat menades vad myndigheten har presterat och mätbara effekter av prestationerna. Resultatet skulle redovisas på det sätt som *myndigheten* fastställt med utgångspunkt i verksamhetsmålen. För varje verksamhetsgren skulle det finnas verksamhetsmål. Om regeringen inte beslutat om verksamhetsmål, skulle myndigheten fastställa målen. Verksamhetsmålen skulle ha sin grund i de övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn som beslutats av riksdagen och regeringen. Förhållandet mellan verksamhetsmålen och de övergripande målen skulle dokumenteras. För varje verksamhetsmål skulle myndigheten fastställa mätmetoder och resultatmått för att följa upp verksamheten och redovisa resultat. Myndigheten skulle också kommentera hur resultatet förhöll sig till de övergripande målen.

Vart tredje år skulle myndigheten göra en *fördjupad anslagsframställning* (FAF). Den skulle vara det centrala dokumentet i den nya styrningen, då det var där resultatanalysen skulle dokumenteras. Med utvärderingar som bas skulle myndigheterna förse regeringen och dess kansli med behövlig kunskap. Dokumentet skulle bestå av tre huvudavsnitt; resultatanalys, framtidsanalys och resursanalys. Av dessa las stor tonvikt på resultatanalysen som skulle byggas upp som både uppföljning och utvärdering av resultatet, dvs. prestationer och effekter. Regeringen kunde också begära att myndigheten i anslutningen till FAF lämnade en *särskild rapport* i en aktuell eller uppmärksam fråga.

Målen, ändamålet med verksamheterna skulle vara utgångspunkten och styrande. Styrmedel var hjälpmedel som skulle under- och inordnas efter verksamheternas behov och situation. Resultatanalyserna och då särskilt utvärderingarna blev centrala med sin fokus på verksamheten, dess innehåll och resultat.

EN REFORMERAD OCH NY BUDGETPROCESS

I mitten av 1990-talet genomförs en större institutionell förändring av budgetprocessen. År 1994 införs den s.k. rambeslutsmodellen för riksdagens behandling av budgeten. Budgeten skulle behandlas i två steg. Först skulle man besluta om ramar för utgiftsområden och därefter om fördelningen på anslag. År 1996 instiftades en ny lag - lagen om statsbudgeten⁵².

Förändringarna av budgetprocessen gjordes som ett led i saneringen av statsfinanserna, vilket syftade till att förhindra att Sverige återigen skulle hamna i samma statsfinansiellt svåra situation som i början av 1990-talet. Det övergripande målet med den reformerade budgetprocessen var att få en stramare budgetprocess och att skärpa kontrollen över utgiftsutvecklingen. Förändringarna innebar också en komplettering och precisering av de beslut som tidigare fattats om budgetberedningen i riksdagen, mål för den offentliga sektorns finansiella sparande samt principbeslutet om utgiftstak för den offentliga sektorn.

Utgångspunkten för förändringarna och kraven på den nya budgetprocessen var att skapa:

- ökad budgetdisciplin,
- bättre koppling mellan mål och regelverk,
- en stärkt finansmakt,
- ett heltäckande beslutsunderlag, och
- ökad långsiktighet.⁵³

En bärande tanke var att centrala beslut såsom fastställande av utgiftstak och fördelning på utgiftsområden skulle fastställas tidigt i processen. Genom att det fortsatta beredningsarbetet i regeringen på så sätt skulle göras under givna budgetrestriktioner skulle uppföljning av ekonomi och resultat kunna ges en mer framskjuten plats.

RAMANSLAGET

Ramanslaget infördes i början av 1990-talet för att ge myndigheterna bättre incitament att genomföra verksamheten effektivt och att hushålla med anslagsmedlen. Dessa gynnsamma effekter skulle främjas genom att ramanslaget ger en flexibilitet kring budgetårsskiftena som ökar den finansiella handlingsfriheten genom att både en sparmöjlighet och en kreditmöjlighet finns kopplat till anslaget.

Inledningsvis fanns det inte någon begränsning för myndigheternas möjligheter att spara överskjutande medel på ramanslag. I mitten av 1990-talet översteg de samlade medel som fördes över till följande budgetår de utnyttjade anslagskrediterna. Nettot uppgick till 11 miljarder kronor.

När ramanslaget infördes användes det huvudsakligen till förvaltningsutgifter. Successivt ökade användningen och 1997, var merparten av alla anslag på

⁵² Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

⁵³ Ds 1995:73, Finansdepartementet, Fortsatt reformering av budgetprocessen.

statsbudgeteten ramanslag. När ramanslaget nu vidgats långt utanför det ursprungliga området – det var ju inledningsvis avsett endast för förvaltningsändamål - blev det dock nödvändigt att villkoren preciserades så att riksdagens finansmakt inte undergrävs.

Ramanslaget stramades upp genom införandet av treprocentsgränsen för anslags-sparande 1999. Regeln⁵⁴ innebar att myndigheterna med automatik endast fick disponera ett anslagssparande motsvarande tre procent av tilldelat anslag. Det fanns dock olika uppfattningar om vad en regel som generellt begränsade möjligheten att föra över outnyttjade medel till följande budgetår skulle medföra.

NU GÄLLANDE REGLERING FRÅN 1996 - MÅL- OCH RESULTATSTYRNINGEN GES ETT NYTT INNEHÅLL - FRÅN BOTTOM-UP TILL TOP-DOWN

En tydlig strategi under mål- och resultatstyrningsreformens första år var verksamhetsutgångspunkten. Man talade i kompletteringspropositionen 1988 om *verksamhetsförankring och pragmatism*.

Som redan framgått motiverades det bl.a. med slutsatsen att förändringar endast är möjliga om de aktiva inom ett område deltar i förändringsarbetet. Det var genom att organiserat föra professionernas kunskap till den politiska ledningen som en utvecklad och kunskapsbaserad styrning och verksamhetsutveckling skulle bli möjlig. Man talade om att återföra styrkompetens till politikerna. Statsvetaren Daniel Tharschys betonade t.ex. verksstyrelsernas betydelse för att tillföra kunskap till ledningen.

Med treåriga budgetramar och omvärlds- eller framtidsanalyser i anslagsframställningarna fanns ambitionen att skapa långsiktighet. Bedömningar *ex ante* och *ex post* skulle komplettera varandra.

Denna pragmatiska modell ersattes 1996 av en renodlad top-down-reglering av budgetprocessen och årsredovisningarnas rapportering. När riksdagen antog budgetlagen beslutade regeringen om en ny förordning för myndigheternas arbete med årsredovisning och budgetunderlag. Med den nya förordningen⁵⁵ ändrades inriktning och karaktär på mål- och resultatstyrningen.

Det allmänna kravet på att myndigheterna skulle utveckla verksamhetsmål med grund i övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn togs bort. Myndigheternas återrapportering skulle göras efter specificeringar i respektive regleringsbrev. Detta skulle utformas med utgångspunkt i de verksamhetsmål som nu *regeringen* och inte myndigheten skulle utforma.

Vidare försvann det *generella* kravet att redovisa myndighetens prestationer med avseende på volym, kostnader och kvalitet. Detta skulle endast redovisas i de fall där regeringen inte beslutat om några återrapporteringskrav.

Med den nya förordningen försvann den fördjupade anslagsframställningen ur mål- och resultatstyrningen. I stället tillkom bestämmelser om ett underlag för fördjupad prövning och om ett budgetunderlag. Regeringen skulle som i 1993 års förordning i särskild ordning besluta om när och för vilka fördjupningen skulle göras. Underlaget för fördjupad prövning skulle innehålla en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för det eller de budgetår underlaget avser. I resultatanalysen skulle verksamheten

54 11 § Anslagsförordningen (1996:1189).

55 Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning, m.m.

utvärderas och redovisas i förhållande till de mål för verksamheten som regeringen fastställt. Underlaget skulle även innehålla en sammanfattande omvärldsanalys och en resursanalys.

Regeringen har, sedan fördjupad prövning infördes för nästan 15 år sedan varit tämligen restriktiv i användandet.

Relationen mellan riksdagen och regeringen

Mål- och resultatstyrningen regleras fr.o.m. 1997 även i relationen mellan riksdagen och regeringen genom lagen om statsbudgeten. I budgetlagen⁵⁶ står att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden. Regeringen motiverade detta krav på följande sätt:

”Att ange mål eller ett förväntat resultat och jämföra detta med det resultat som faktiskt uppnåtts är helt grundläggande i en styrprocess som syftar till en successivt allt effektivare och ändamålsenlig verksamhet. Regeringen bör därför inför riksdagen för olika områden ange vilka mål som avses bli uppnådda med de resurser som begärs och de övriga åtgärder som regeringen avser att vidta. När budgetåret – eller annan lämplig tidsperiod – är över och verksamheten har genomförts, är det naturligt att regeringen redovisar de resultat som har uppnåtts. På så sätt stärks såväl riksdagens roll i budgetprocessen som regeringens styrning av den statliga verksamheten.

- - -

Det kan också i flera fall vara lämpligt att regeringen redogör för åsyftade mål och uppnådda resultat utan att samtidigt några förslag till nya åtgärder lämnas. Sådan uppföljning av utvecklingen inom ett politikområde kan med fördel redovisas med en skrivelse till riksdagen.”⁵⁷

Tanken är alltså att regeringen för riksdagen ska ange de mål som regeringen vill uppnå med de resurser som regeringen begär. När verksamheten har genomförts ska resultatet redovisas för riksdagen. Riksdagens beslutsunderlag ska alltså innehålla information om både de resultat som *har åstadkommits* och de resultat som *förväntas uppnås*.

Budgetlagsutredningen menade att en bestämmelse om att avsedda mål eller ett förväntat resultat och faktiskt uppnådda resultat ska redovisas för riksdagen främst syftar till att stärka riksdagens roll i budgetprocessen och regeringens styrning av den statliga verksamheten.⁵⁸

Verksamhetsanpassning i relationen mellan regeringen och myndigheterna

Regeringens ambition, har under utvecklingsarbetet efter 1997, varit att styrningen av myndigheternas uppdrag och uppgifter ska verksamhetsanpassas. Med verksamhetsanpassad styrning menas att valet av olika styrverktyg görs efter vad som är lämpligt i det särskilda fallet. Mål och krav utformas efter myndigheternas olika förutsättningar och inte generellt för alla verksamheter eller myndigheter på samma sätt.

⁵⁶ 2 §, lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

⁵⁷ Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

⁵⁸ SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen.

Den nutida anpassningen har regeringen gjort med utgångspunkt i verksamhetsstrukturen, dvs. ytterst i myndigheternas hemvist i verksamhetsstrukturen. Vi kan se en anpassning i en målhierarki, en verksamhetsanpassning uppifrån. Det är en annan princip för verksamhetsanpassning än den som tillämpades vid mål- och resultatstyrningens inledning. Utgångspunkten var då produktionsprocessen. Man kunde tala om en styrkedja i ett förädlingsperspektiv – mål, resurs, verksamhet, prestation, effekt.

Den nutida tillämpningen av mål- och resultatstyrningen i verksamhetsstrukturen kan sammanfattas som en delvis återgång till programbudgeteringens mål – medel – hierarki, där övergripande mål mekaniskt bröts ner i allt mer verksamhetsnära formuleringar.

Den år 1996 beslutade förordningen för årsredovisning har i praktiken gällt fram till nu. Det gjordes ett antal redaktionella ändringar år 2000, men den principiella synen ändrades inte.

SENARE UTVECKLINGSARBETE

Från 1997 bedrevs en stor del av utvecklingsarbetet inom ett särskilt projekt som drevs av Finansdepartementets budgetavdelning - VESTA-projektet. Det övergripande syftet var att skapa förutsättningar för en effektivare styrning och uppföljning av statlig verksamhet. En arbetsgrupp inom projektet tog fram rapporten Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.⁵⁹ Där angavs i åtta punkter ett antal problem samt områden i behov av utveckling inom den ekonomiska styrningen:

- Bristande helhetsperspektiv och genomskådlighet på olika beslutsnivåer.
- Oklar koppling mellan mål- och resultatstyrning och finansiell styrning vad avser sambandet mellan mål, resultat och kostnader.
- Bristfällig kunskap om effekter och måluppfyllelse.
- Olika avgränsning, principer och presentationsformer tillämpas i budgetering och redovisning.
- Oklara samband vad avser styrning av organisationer och verksamheter.
- Otydliga mål för statlig verksamhet, men också oklara samband mellan mål på olika nivåer.
- Brister vad avser resultatinformationens kvalitet, men också bedömningen av denna.
- Otillräckligt stöd vad avser informationssystem och analysverktyg.

Gemensamt för de åtta punkterna är att de alla på ett eller annat sätt uttrycker frågor om kunskap eller kommunikation av kunskap. Det vill säga det problem som uppmärksammats sjutton år tidigare av Förvaltningsutredningen och som Daniel Tharschys lyfte fram i sin reservation till Förvaltningsutredningen.

Mot bakgrund av riksdagens krav på förbättrad styrning föreslog VESTA-projektet införandet av styrning i en verksamhetsstruktur för att förbättra möjligheterna att relatera mål till budgeterade kostnader, och att ställa resultatet av verksamheten mot faktiska kostnader. I de riktlinjer för utvecklingsarbetet som beslutats av riksdagen anges att den förbättrade kopplingen ska åstadkommas genom att

⁵⁹ Ds 2003:63, Finansdepartementet, Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens, s. 50.

riksdagen beslutar om mål och kostnader i en verksamhetsstruktur. Riksdagens rambeslutsmodell, och ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering, innebär att mål och kostnadsramar på högre nivåer skulle brytas ned till mål och kostnadsramar på lägre nivåer.

Om kopplingen mellan mål- och resultatstyrningen och den finansiella styrningen sades att de finansiella förutsättningarna bör vara i balans med de mål och resultatkrav som läggs fast för verksamheten. Den ekonomiska styrningens planeringsfas, med beslut om mål och ramar, förutsätter därför en uppföljnings- och utvärderingsfas där det samlade resultatet bedöms, dvs. såväl måluppfyllelsen i mål- och resultatstyrningen som resursförbrukningen i den finansiella styrningen samt sambandet dem emellan.

Tanken är alltså att i planeringen ska resurserna och målen (ambitionen) för verksamheten vara i balans. Uppföljningen av måluppfyllelse och resurser och sambanden dem emellan leder fram till en bedömning som utgör ett underlag för beslut i framtiden.

Förslaget innebar att en hierarkisk verksamhetsstruktur skulle stödja rambeslutsmodellen i riksdagen. Verksamhetsstrukturen avsågs i normalfallet omfatta tre nivåer: Politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Verksamhetsstrukturen infördes 2001.

Verksamhetsgrenar för myndigheterna och verksamhetsområden hade redan tidigare använts som indelningsgrunder. Fram till och med budgetpropositionen för 1999 fanns en beskrivningsnivå som benämndes verksamhetsområden. Men den föreslagna verksamhetsområdesindelningen torde emellertid, enligt VESTA-projektet, få en väsentligt annorlunda karaktär och roll.

Politikområden skulle användas för att avgränsa de övergripande områden inom vilka staten genom särskilda åtgärder försöker åstadkomma en påverkan på samhället. Transportpolitik är ett exempel på ett politikområde. Regeringen har under de senaste åren arbetat med en indelning av den statliga verksamheten som behandlas i den årliga budgetprocessen i politikområden. Denna indelning återfinns för första gången i budgetpropositionen för 2001. I den senare utgör politikområden en underindelning av utgiftsområden.

Verksamhetsområden skulle vara väl avgränsade verksamheter inom ett politikområde som bidrar till att målet för politikområdet uppnås. Politikområde Transportpolitik har i exemplet fem verksamhetsområden – Vägar, Järnvägar, Luftfart, Sjöfart samt Kommunikationsforskning.

Verksamhetsgrenar är verksamheter inom ett verksamhetsområde som bidrar till att målet för verksamhetsområdet uppnås. Verksamhetsgrenarna återfinns inom myndigheterna, och det finns därmed en koppling mellan styrningen i verksamhetsstrukturen och styrningen av myndigheterna.

Den föreslagna styrningen i verksamhetsstrukturen ställer höga krav på målen på alla nivåer. Målen i verksamhetsstrukturen skulle vara möjliga att följa upp. Resultatmått skulle formuleras för den resultatinformation som ska samlas in. Målen talar om vad som ska uppnås med den aktuella verksamheten. Kravet att målen ska vara uppföljningsbara kan tillgodoses genom såväl kvantitativa som kvalitativa mål. Målen är i normalfallet inriktade på prestationer eller effekter.

Hermes

Ett omfattande utvecklingsarbete pågick under flera år för att förbättra IT-stödet i budgetprocessen. Detta resulterade i ett nytt internetbaserat budgeterings- och rapporteringssystem, Hermes, som varit i drift sedan våren 2002. Det är ett gemensamt koncernsystem där olika deltagare i budgetprocessen har tillgång till kontinuerligt uppdaterad information i enlighet med olika behörighetsnivåer. En del av systemet (E-budget) utgör ett systemstöd för Regeringskansliets utgiftsprognoser och budgetberäkningar. Detta systemstöd har under 2003 utvidgats till att även omfatta inhämtning av underlag för budgetberäkningarna från myndigheterna. En annan del av systemet, som infördes hösten 2002, utgörs av de elektroniska regleringsbrev för myndigheterna som innehåller såväl de ursprungliga besluten som senare under året vidtagna ändringar. Ytterligare en del utgörs av ett systemstöd för myndigheternas månatliga inrapportering av redovisningsinformation.⁶⁰ Information om de senaste årens utvecklingsarbete har löpande lämnats till riksdagen i bland annat budgetpropositioner och årsredovisningar för staten.

⁶⁰ Ds 2003:49, Finansdepartementet, Nya principer för utformningen av statsbudgeten, s. 46 ff.

Mål- och resultatstyrningen och ramanslaget – i dag

”En utgångspunkt för att den ekonomiska styrningen i staten ska bidra till en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet är att såväl resultatstyrningen som den finansiella styrningen stödjer varandra. Det innebär bl.a. att den detaljeringsnivå på vilken den finansiella styrningen kommer till uttryck måste beakta hur resultatstyrningen utformas, och vice versa. Det påverkar i sin tur innehållet i och utformningen av de dokument i vilka styrningen kommer till uttryck. Dessutom kan generella åtgärder som vidtas inom den finansiella styrningen få återverkningar på resultatstyrningen.”⁶¹

Ramanslagets möjligheter och begränsningar

Riksdagen beslutar om medel till olika ändamål genom att anvisa anslag till regeringen. Via regleringsbrev tilldelar regeringen myndigheten rätten att disponera ett visst belopp av anslaget till ett bestämt ändamål. Regeringens förslag till ändamålsbeskrivningar varierar i detaljrikedom. På vissa områden är förslaget till ändamål för anslaget mer beskrivande, medan på andra områden är beskrivningen endast en mening som i princip sammanfaller med benämningen av anslaget.

Riksdagen kan meddela begränsningar i regeringens rätt till såväl anslagskredit som anslagssparande utöver det som följer av beslut om anslagstyp. Konstitutionsutskottet har anfört att riksdagen formellt sett har obegränsad rätt när det gäller detaljreglering av utgiftsbemyndigandena. Riksdagens beslut att anvisa anslag kan, enligt utskottet, kompletteras med villkor och motivuttalanden som binder regeringens och myndigheternas nyttjande av anslagna medel.⁶² ESV har dock inte funnit några sådana villkor från de studerade utskotten.

När regeringen i sin tur tilldelar en myndighet ett anslag får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslaget.⁶³ Regeringen får besluta att medel på ett anvisat anslag inte ska användas, om detta är motiverat av särskilda omständigheter i en verksamhet eller av statsfinansiella eller andra samhällsekonomiska skäl. Medlen ska då föras bort som en indragning.

Regeringen kan dela in anslagen i anslagsposter och anslagsposterna kan i sin tur delas in i delposter. Det finns inte någon regel som säger att ett anslag måste ha en anslagspost men – i Hermes ska alla anslag dock ha minst en anslagspost. Med en *post* avses ett belopp som har förts upp under ett anslag i form av en anslagspost eller en delpost och som avser ett visst deländamål.

61 Dir. 2006:30, Utvärdering av resultatstyrningen.

62 Bet. 1996/97:KU3.

63 7-8 §§, lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Anslagssparande och anslagskredit

Myndigheten behöver ett särskilt beslut av regeringen för att kunna disponera den del av ett anslagssparande som överstiger tre procent av tilldelade medel på anslaget föregående år.

Anslagskrediten bör, enligt regleringsbrevshandledningen, i normalfallet vara tre procent för förvaltningsanslag och övriga anslag, med undantag av regelstyrda anslag. Anslagskrediten för regelstyrda anslag - sakanslag - bör normalt uppgå till fem procent.

Anslagskrediten och anslagssparande ska fördelas på lägsta nivå, dvs. på anslagspost eller delpost.

Andra villkor

När regeringen tilldelar en myndighet ett anslag får regeringen besluta om begränsningar i villkoren för utnyttjande av anslaget.⁶⁴ Regeringen kan, enligt regleringsbrevshandledningen, vilja ”öronmärka” användningen av anslagsbelopp. Det innebär en inskränkning av myndighetens frihet att använda anslagsbeloppet på valfritt sätt för att uppnå målen. Till exempel kan anges som ett villkor att högst eller minst ett visst belopp får användas för ett visst deländamål eller att högst eller minst ett visst belopp får eller ska användas för vissa åtgärder. Regeringen kan även, enligt regleringsbrevshandledningen, formulera villkor till anslaget om ändamålet med anslaget inte anses vara givet.

Dispositionsrätt

En myndighet som tilldelats ett anslag eller en post har rätt att enligt gällande villkor och bestämmelser använda statens medel för de ändamål som anslaget avser och är skyldig att avräkna anslaget enligt 16 och 18 §§ i anslagsförordningen.⁶⁵

Enligt regleringsbrevshandledningen gäller att anslagsbelopp som inte disponeras av en myndighet ställs till regeringens disposition. Regeringen kan senare besluta att ställa hela eller delar av beloppet till en myndighets disposition genom ett beslut om ändring av regleringsbrevet. Regeringen avstår från att tilldela en myndighet dispositionsrätten till anslag när regeringen vill ha egen kontroll över anslaget och när användningen av anslaget ska innefatta ett ställningstagande från regeringen i dess egenskap av politiskt organ.

EN STUDIE AV FINANSIELL STYRNING I PRAKTIKEN

ESV har inom ramen för detta projekt tittat närmare på regeringens styrning av 30 myndigheter. När det gäller den finansiella styrningen har studien närmast inriktats på hur regeringen villkorar myndigheternas användning av anslagen i regleringsbreven. Till verksamhet som dessa 30 myndigheter bedrev beslutade riksdagen att anvisa 109 anslag för budgetår 2006 och 106 anslag för budgetår 2007. Alla dessa anslag var ramanslag.

Av tabell 1 framgår regeringens restriktioner vid tilldelningen av anslagen till myndigheterna 2006 och 2007.

64 7 §, lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

65 5 §, Anslagsförordningen (1996:1189).

Tabell 1 Ramanslagen till 30 myndigheter 2006 och 2007

Myndighet	Dep.	Anslag		Post		Delpost		Antal poster med villkor		Ej disp. sparande		Ej Kredit		Ej sparande ej kredit	
		07	06	07	06	07	06	07	06	07	06	07	06	07	06
Länsstyrelsen i Jönköping	Fi	1	1	1	1			1	1						
Varav förvaltning		1	1	1	1			1	1						
Arbetsgivarverket	Fi	1	1	3	3			2	2			1	2*		
Finansinspektionen	Fi	1	1	1	1										
Varav förvaltning		1	1	1	1										
Skatteverket	Fi	2	2	2	4			2	2				2*		
Varav förvaltning		2		2	2			2	2						
Arbetsmarknadsstyrelsen	A	4	4	9	11	7	9	15	7	15	3	7	3	7	
Varav förvaltning		1	1	1	1	6	1	5		5		4		4	
Insp för Arbetslöshetsförsäkringen	A	2	3	2	3			1	2			1	1		
Varav förvaltning		1	1	1	1										
Försäkringskassan	S	22	22	46	49			45	46	40	41	17*	20*	15	16
Varav förvaltning		1		2	2			2	2		1	1	1		1
Socialstyrelsen	S	15	14	75	65	21	17	81	80	5	17	71*	59*	5	16
Varav förvaltning		1	1	6	6			6	6		2		1		1
Smittskyddsinstitutet	S	1	1	1	1										
Varav förvaltning		1	1	1	1										
Naturvårdsverket	M	7	7	18	19			12	18	4	7	16*	17*	4	7
Varav förvaltning		1	1	1	1			1	1						
Fonden för fukt och mögelskador	M	1	1	1	1										
Boverket	M	2	5	9	14			6	13			7	7*		
Varav förvaltning				6	5			6	5			5	4		
Statens räddningsverk	Fö	4	4	5	5			5	5						
Varav förvaltning		1	1	2	2			2	2						
Kustbevakningen	Fö	1	1	1	1			1	1						
Varav förvaltning		1	1	1	1			1	1						
Krisberedskapsmyndigheten	Fö	4	4	10	10			7	8		1	4*	4*		1
Varav förvaltning		1	1	3	2			3	2			1	1		
Vägverket	N	3	3	10	10	8	8	17	17			3*	3		
Varav förvaltning				4	4	5	5	8	8						
Bolagsverket	N	1	1	1	1			1	1						
Fiskeriverket	Jo	4	4	7	4			5	4			3*			
Varav förvaltning		1	1	1	1			1	1						
Djurskyddsmyndigheten	Jo	1	1	2	1			1	1			2			
Varav förvaltning				1	1				1			1			
Konsumentverket	I/J	2	2	11	10			8	8		4	5*	8*		4
Varav förvaltning		1	1	7	6							1	3		
Integrationsverket	I/J	3	3	21	16			14	15	4	7	15*	11*	3	3
Varav förvaltning				1	1										
Sida	UD	3	3	13	12	2	2	13	13			12*	12*		
Varav förvaltning		1	1	1	1			1	1						
Migrationsverket	UD	6	6	19	29			17	19		5	1	17*		2
Varav förvaltning				2	3			2	3						
Kommerskollegium	UD	1	1	1	1										
Varav förvaltning		1	1	1	1										
Domstolsverket	Ju	2	2	2	13			2	13				2*		
Varav förvaltning		1		1	2			1	2						
Åklagarmyndigheten	Ju	1	1	2	2			1	1			1	1		
Varav förvaltning		1		1	1				1						
Rikspolisstyrelsen	Ju	1	1	2	2			1	1			1	1		
Varav förvaltning				1	1			1	1						
Moderna museet	Ku	1	1	1	1										
Varav förvaltning		1	1	1	1										
Uppsala universitet	U	2	2	11	10			4	4		6	11	10		6
Varav förvaltning		2	1	11	9			4	4		6	11	9		6
Centrala studiestödsnämnden	U	7	7	25	24	5	5	26	26	17	21	12*	11	6	9
Varav förvaltning				1	1			1	1						
Summa		106	109	312	324	36	39	282	316	77	124	186	195	36	71

*) Antal poster som saknar kredit med där myndigheten får disponera allt anslagssparande:

	År 2007	År 2006
Arbetsgivarverket	-	1
Skatteverket	-	2
Försäkringskassan	1	2
Socialstyrelsen	5	7
Naturvårdsverket	4	6
Boverket	-	3
Krisberedskapsmyndigheten	2	3
Vägverket	2	-
Fiskeriverket	3	-
Konsumentverket	1	4
Integrationsverket	6	2
Sida	10	11
Migrationsverket	-	4
Domstolsverket	-	2
Centrala studiestödsnämnden	1	-

Av tabellen framgår att när regeringen genom regleringsbrev tilldelade myndigheterna de anslag som riksdagen hade anvisat underindelade regeringen dessa 109 anslag i 324 anslagsposter år 2006. För år 2007 delades de 106 anslagen in i 312 anslagsposter. I detta sammanhang bör man tänka på att informationssystemet Hermes kräver att varje anslag underindelas i minst en post. Man kan därmed säga att regeringen ytterligare villkorat användningen av anslagsmedlen i 215 respektive 206 fall genom postindelning av anslaget.

Regeringen har dessutom i vissa fall ytterligare underindelade anslagsposterna i delposter. 39 delposter finns på de studerade anslagen för år 2006 och 36 stycken för år 2007. I ett fall har regeringen år 2006 underindelade den enda anslagsposten som ett anslag i fem delposter.

Av de studerade posterna är det 71 poster för år 2006 och 36 poster för år 2007 som vare sig får disponera anslagssparande eller anslagskredit trots att det är ramposter. Dessa poster får därmed i praktiken karaktären av att vara obetecknade poster.

- 195 poster för år 2006 och 186 poster för år 2007 har inte tilldelats någon anslagskredit, och
- 124 poster för år 2006 och 77 poster för år 2007 får inte disponera något anslagssparande.

Av de poster som inte tilldelas någon anslagskredit får 47 poster för år 2006 och 36 poster för år 2007 disponera allt anslagssparande. Dessa poster får därmed en konstruktion som liknar reservationsanslagets. Av undersökningen går också att se att anslagsposter som har karaktären av att vara reservationsposter många gånger går till sådana ändamål där reservationsanslag normalt tidigare har använt som t.ex. biståndsändamål eller investeringsändamål. Många av posterna som i praktiken är obetecknade poster används också till ändamål som obetecknade anslag tidigare normalt använts till som t.ex. bidragsutbetalningar till olika organisationer.

De flesta anslag har villkor knutna till respektive anslagspost eller delpost. För många är villkoren mycket omfattande. Villkoren innehåller bl.a. hänvisningar till lagar och förordningarna m.m. som reglerar utgifterna. Det finns ett stort antal högst- och lägstsatta belopp samt exakta belopp angivna och ett stort antal olika aktiviteter och ändamål för vilka pengarna får användas m.m. För 282 poster för år 2007 och 316 poster för år 2006 hade regeringen angivit skriftliga villkor till

posten i regleringsbrevet. Exempelvis disponerar AMS en anslagspost till vilken är knuten 26 stycken skriftliga villkor och Krisberedskapsmyndigheten en anslagspost till vilken är knuten 19 skriftliga villkor.

”Förvaltningsanslag” och ”sakanslag”

Med begreppet förvaltningsanslag avses normalt anslag som är avsedda att finansiera den löpande driften av en myndighet. Av förenklingsskäl har anslag eller anslagsposter som utbetalas till en myndighets räntekonto här räknats som förvaltningsanslag⁶⁶. Anslag som går i ett icke räntebelagt flöde har följaktligen ansetts vara sakanslag.

Fyra av förvaltningsramanslagen (12 anslagsposter) har varken anslagskredit eller disponerar anslagssparande från föregående år under år 2006. Under 2007 får dock alla dessa ramanslag/poster disponera anslagssparande från tidigare år och två av anslagsposterna har fått anslagskredit. År 2007 har sammanlagt sex förvaltningsramanslag (20 anslagsposter) ingen anslagskredit.

Sjutton förvaltningsanslag har en anslagspost. Nio av förvaltningsanslagen har två eller fler anslagsposter. År 2007 finns som mest 11 anslagsposter på två förvaltningsanslag (Uppsala universitet).

Nitton myndigheter kan anses ha ett huvudsakligt förvaltningsanslag. En av dessa myndigheter har år 2006 fått sitt förvaltningsanslag villkorat i sex poster med skriftliga villkor till varje post. Två myndigheter har två stycken förvaltningsanslag. Resterande myndigheter finansierar inte sin förvaltning med anslagsmedel, belastar ett sakanslag med förvaltningsutgifter utan att denna del är specificerad på poster eller har poster från flera anslag som finansierar förvaltningsutgifter.

Sex av förvaltningsanslagen har verbala villkor om hänvisar till lagrum. I ett av villkoren är hela anslagsposten villkorat genom hänvisning till ett lagrum.

Tre anslag har år 2007 verbala villkor där det anges belopp för vad myndigheten högst får använda.

Poster till regeringens och Regeringskansliets disposition

Totalt 29 poster för respektive år är ställda till regeringens disposition och 4 poster för år 2006 och 12 poster för år 2007 är ställda till regeringskansliets disposition.

REGELSTYRD VERKSAMHET

Av det studerade myndigheterna är det 16 stycken som disponerar anslag eller anslagsposter som helt eller delvis innehåller hänvisningar till lagrum. Två av dessa har enbart sådana hänvisningar på poster till förvaltningsanslag, medan 14 av de 30 myndigheterna har verbala villkor med hänvisningar till lagrum antingen enbart i poster på sakanslag eller i både poster kopplade till sakanslag och förvaltningsanslag.

Fem av de 30 undersökta myndigheterna hade anslagsposter där mer än hälften av de verbala villkoren hänvisade till lagrum.

Även 6 stycken av förvaltningsanslagen har verbala villkor om hänvisar till lagrum. I ett av dessa villkor är hela anslagsposten villkorat genom hänvisning till ett lagrum.

⁶⁶ När samtliga poster under ett anslag går mot räntekontot anges i tabellen ovan att även anslaget går mot räntekontot.

För 2007 hade en myndighet (Försäkringskassan) 44 stycken poster på sakanslag. 43 av dessa var villkorade med verbala villkor. Av de 43 villkoren hänvisade 22 av dessa helt och hållet till ett lagrum och 15 delvis till ett lagrum. En annan myndighet (Central studiestödsnämnden) med 25 anslagsposter med verbala villkor hade 22 av dessa helt hänvisat till lagrum, de övriga var delvis hänvisade till lagrum. Den senare myndigheten disponerar även en anslagspost som är avsedd för förvaltningsändamål. Även denna post har verbala villkor som delvis är hänvisade till lagrum.

Restriktioner vid tilldelning av ramanslag - myndighetsexempel

AMS disponerar 16 anslagsposter eller delposter år 2007. För år 2006 är denna myndighets förvaltningsanslag uppdelat i 5 delposter och varje delpost har mellan 2 och 4 villkor. Varje post som AMS disponerar har minst ett villkor. Den post som har mest villkor har 26 stycken.

Anslagen i regleringsbrevet till Socialstyrelsen är år 2007 indelade i 96 poster eller delposter. 81 av dessa poster innehåller dessutom skriftliga villkor. Många av posterna innehåller även inskränkningar när det gäller sparande- och kreditmöjligheter.

Socialstyrelsen disponerar t.ex. merparten av ett bidragsanslag på drygt 235 mkr. Anslaget är indelat i 26 anslagsposter och 17 delposter. 22 av anslagsposterna och 17 delposter disponeras av Socialstyrelsen. En anslagspost disponeras av en annan myndighet, en av regeringen och två av Regeringskansliet. Även Socialstyrelsens förvaltningsanslag är indelat i 6 stycken poster med skriftliga villkor.

Vägverket disponerar ett sakanslag på cirka 16,5 miljarder kronor. Anslaget är indelat i 6 anslagsposter varav 4 disponeras av Vägverket. Den största anslagsposten på anslaget uppgår till cirka 14,5 miljarder kronor och är indelat i 5 delposter. Den beloppsmässigt största delposten är på drygt 7 miljarder kronor.

Naturvårdsverket och Krisberedskapsmyndigheten är exempel på myndigheter med många högst- och lägstsatta belopp i villkor. Exempelvis en anslagspost hos Naturvårdsverket som uppgår till knappt 25 mkr har två högstsatta och ett lägstsatt villkor knutet till posten.

EXEMPEL PÅ FÖRÄNDRINGAR I DEN FINANSIELLA STYRNINGEN UNDER PERIODEN

I tabell 1 kan man se att en myndighet, Domstolsverket, har minskat antalet anslagsposter från 13 poster på två anslag till 2 poster på två anslag mellan åren 2006 och 2007. Myndighetens möjligheter att utnyttja anslagsmedlen på de 13 posterna år 2006 var i hög grad villkorade genom hänvisningar till olika lagrum i skriftliga villkor.

Enligt handläggaren i Regeringskansliet var orsaken till att man beslutade om en grövre indelning av anslagen till Domstolsverket att myndighetens utbetalningar från anslagen i mycket stor utsträckning styrs av lagregler. Indelningen av anslaget fick i flera fall till konsekvens att myndigheten inte kunde göra de utbetalningar som man hade tänkt för att medel på anslagsposten saknades. Regeringen fick därmed flera gånger under året besluta om ändringar i regleringsbrevet till myndigheten så att man kunde föra medel från en anslagspost till en annan inom samma anslag. Detta skapade ryckighet i verksamheten med förlängda handläggningstider. Den indelning av anslaget som fanns fram t.o.m. år 2006 motverkade alltså myndighetens skyldighet att göra utbetalningar av bidrag etc. enligt lag. Beslutet om att

minska ner antalet poster under anslaget gjordes för att verksamheten redan ansågs tillräckligt styrd genom regler. Indelningen av anslaget i poster kom snarare att motverka en effektiv handläggning av ärenden.

Exemplet visar på att det är viktigt att balansera och avväga valet av styrformer. Det är också viktigt att valda styrformer stödjer varandra och tillsammans styr i önskad riktning. I fallen med Domstolsverket är verksamhet i hög grad regelstyrd. Samtidigt hade regeringen villkorat myndighetens användning av anslaget genom att underindela anslaget i ett stort antal poster. De uppgifter myndigheten skulle genomföra till följd av olika lagregler motverkades i viss utsträckning genom dessa finansiella restriktioner. Genom att lätta på de finansiella restriktionerna och minska den finansiella styrningen antas förutsättningarna för myndigheten att på ett effektivt sätt genomföra sina regelstyrda uppgifter förbättras.

ANSLAGENS ÄNDAMÅL

ESV har även gått igenom ändamålsbeskrivningarna i budgetpropositionen för de anslag som senare tilldelats i regleringsbrev till de 30 myndigheterna 2006 och 2007.

Enligt regeringsformen får statens medel inte användas på annat sätt än riksdagen har bestämt.⁶⁷

Budgetlagsutredningen resonerade om anslagen på följande sätt:

”Statsbudgetens anslag utgör riksdagens viktigaste instrument för att fördela medel till olika ändamål. Anslagssystemets närmare utformning påverkar därmed befogenhetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen samt möjligheterna att styra de skilda verksamheterna mot önskade mål. Riksdagen anvisar inte bara ett belopp för ett visst ändamål, utan anger också mer eller mindre utförligt de sakliga villkor eller syften som ska gälla för verksamheten. Ibland anges villkoren i anslagsbeslutet, medan de i andra fall framgår av en lag.”⁶⁸

Beskrivningarna av för vilka ändamål anslagen är tänkta att användas till är därför en viktig del i riksdagens beslut om att anvisa anslag.

Studien av de beskrivningar regeringen lämnar beträffande anslagens ändamål i samband med budgetförslagen i budgetpropositionen för 30 myndigheter visar på stora skillnader i detaljeringsgrad och hur informationen presenteras.

I den text som följer närmast efter tabellen med anslagsutveckling i budgetförslagen i budgetpropositionen lämnar regeringen i allmänhet en beskrivning av vad anslaget är tänkt att användas till, dvs. ett förslag till ändamål för anslaget. Dessa texter är många gånger mycket kortfattade och i vissa fall saknas en ytterligare beskrivning av ändamålet för anslaget annat än benämningen.

Texten under tabellen varierar också i vad som återges. Många gånger blandas beskrivning av ändamålet för anslaget med t.ex. utfallsinformation, upplysningar om utnyttjande om kredit, beskrivningar av vissa verksamheter eller myndighetsuppgifter samt beskrivningar av beräkningsförutsättningar och upplysning om hur pengarna betalas ut från anslaget.

⁶⁷ 9 kap. 2 §, Regeringsformen.

⁶⁸ SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen, s. 134.

De beskrivande texterna har många gånger en historisk och tillbakablickande ton och ger närmast intryck av att presentera utfallet från tidigare år snarare än att tala om vilka intentioner regeringen har med anslaget för kommande år, dvs. i ett styrande perspektiv. Exempel på formuleringar som används är ”de utgifter som belastar anslaget är...” och ”anslaget används för...”

I regleringsbrevet återges inte det ändamål som riksdagen beslutat om från anslaget. Det går att se ett samband mellan utförligare ändamålsbeskrivningar i budgetpropositionen och många poster och/eller detaljerade villkor av anslagen i regleringsbrevet. Det är dock inte alltid som hela ändamålet täcks in av de villkor regeringen anger i regleringsbrevet i form av poster och villkorstexter. I de fall regeringen underindelar anslagen i många poster är det också svårt att få en överblick av vad anslagets ska användas till genom regleringsbrevet.

SAMLADE IAKTTAGELSER

ESV har gjort följande iakttagelser när det gäller hur ramanslag anvisas och tilldelas 30 myndigheter under år 2006 och 2007:

- Samtliga anslag på statsbudgeten anvisar riksdagen i form ramanslag. När dessa anslag tilldelas myndigheterna är det endast cirka 30 procent av anslagsposterna som har villkor som traditionellt är förknippade med ramanslagen, dvs. där myndigheten har rätt att disponera minst tre procent av anslagssparandet från tidigare år samt utnyttja en anslagsskredit.
- I många fall villkoras användningen av ramanslag så att anslagsposterna får karaktären av att vara obetecknade eller reservationsvis tilldelade. Flera av dessa anslag/anslagsposter har tidigare budgetår anvisats i form av obetecknade anslag respektive reservationsanslag.
- Även när det gäller förvaltningsanslag finns det flera fall då anslagsposterna saknar kredit eller rätt att disponera anslagssparande från tidigare år. Det finns också flera fall då användningen av förvaltningsanslagsposten är villkorad genom hänvisning till lagrum.
- Den beloppsmässiga storleken på anslag och anslagsposter varierar mycket. Några anslag är mycket stora och har ganska allmänt hållna ändamålsbeskrivningar. När ett stort anslag är avsett av finansiera många olika verksamheter kan det vara svårt att få överskådlighet och följa upp vad pengarna har använts till.
- Det är mycket olika hur detaljerat regeringen väljer att underindela anslagen, dvs. hur många poster varje anslag får. Dessutom skiljer det sig mycket hur många anslag eller anslagsposter en och samma myndighet disponerar. Som mest finns i vår undersökning en myndighet med 75 anslagsposter och 21 delposter.
- Villkoren till anslagsposterna är också i vissa fall mycket detaljerade. Det finns t.ex. poster som både har högstsatta, lägstsatta och exakta beloppsgränser som myndigheten måste hålla sig till. En stor del av villkorstexter till anslagsposterna innehåller hänvisningar till lagrum.
- I vissa fall är ändamålsbeskrivningarna i budgetpropositionen mycket bristfälliga. I andra fall innehåller de i huvudsak historiska beskrivningar av hur medlen har använts tidigare år. Det går att se ett samband mellan utförligare ändamålsbeskrivningar och mer detaljerad postindelning samt villkorad anslagstilldelning.

GENERELLA BEGRÄNSNINGAR

Regeringen har även vidtagit generella åtgärder för att utöver villkoren som kopplats till olika anslag, m.m. begränsa myndigheternas möjligheter att disponera anslagen i syfte att rädda utgiftstaket. Så var fallet då det fanns risk för ett överskridande av utgiftstaket 2005. Begränsningarna bestod i myndigheterna som huvudregel varken fick utnyttja krediter eller ingående anslagssparande på ramanslag som de disponerade och att medel som stod till regeringens disposition som regel inte fick användas. Dessutom gjordes en generell neddragning om 0,6 procent av myndigheternas förvaltningsanslag.

ESV har konstaterat att de flesta myndigheterna är positivt inställda till modellen med ramanslag och de incitament som är kopplade till anslaget.⁶⁹ Myndigheterna framhåller att tanken med ramanslaget är bra eftersom den ger flexibilitet och långsiktig planering av verksamheten genom förflyttning av medel mellan budgetåren. Ett sådant system, med sparande- och kreditmöjligheter, anses nödvändigt för att styra och planera verksamheten på ett stabilt och långsiktigt sätt.

Däremot var myndigheterna mindre nöjda med tillämpningen av ramanslaget. Många myndigheter uttryckte att tanken med ramanslaget genom regeringens åtgärder - som t.ex. frysningen 2005 - har urholkats och inte längre fungerar. Myndigheterna påtalade också behovet av förutsägbarhet och fasta spelregler. En modell som plötsligt ändras i sina grundläggande fundament skapar osäkerhet hos myndigheterna.

Kortsiktiga restriktioner och förändringar i tillämpningen av ramanslaget får tydliga effekter på hur myndigheterna använder sina anslag. Myndigheternas planeringsförutsättningar försämras kraftigt samtidigt som incitamentet till god hushållning med statens resurser urholkas. Myndigheternas agerande anpassas till den tillämpade styrningen. Det finns en uppenbar risk att åtgärder av detta slag motverkar den långsiktighet och effektivitet i användningen av statens medel som ramanslaget skulle åstadkomma.

POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN OM FINANSIELL STYRNING OCH RAMANSLAG

När det gäller anslagens storlek och indelning pekar riksdagsledamöter och kanslichefer på att det är svårt för riksdagen att få något grepp om vilken verksamhet som ett anslag ska finansiera när vissa av anslagen är så beloppsmässigt stora. Flera kanslichefer menar att beloppsmässigt mindre anslag skulle förbättra riksdagens finansmakt och förbättra styrningen av verksamheten. En av kanslicheferna påtalade att det finns stora skillnader mellan utskotten när det gällde detaljeringsnivån. I vissa utskott har man en ganska detaljerad indelning av anslagen, medan man i andra utskott har en mycket aggregerad indelning. Nackdelen med flera beloppsmässigt mindre anslag är en ökad detaljstyrning, men fördelen är att det kan vara lättare att koppla ihop anslag och resultat.

Flera av tjänstemännen i Regeringskansliet ansåg att fördelen med ramanslagen är möjligheten till sparande och kredit. Det är viktigt med den flexibilitet som modellen innebär. En svaghet med ramanslagsmodellen som lyftes fram är att den är ettårig. Att regeringen har så olika detaljeringsgrad när det gäller indelning i anslagsposter och villkor har olika förklaringar. En handläggare menade på att det

⁶⁹ ESV 2006:3, Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit.

beror på förtroende för myndigheterna och att det är olika handläggare för de olika myndigheterna. En annan handläggare ansåg att orsaken till att man i vissa fall delar in anslagen mer detaljerat i poster och i hög grad villkorar användningen är då verksamheten är kraftigt differentierad eller då verksamheten är förknippad med stora inköp. Ytterligare en annan menade att regeringen i vissa fall styr mer detaljerat genom anslagsposter och villkor istället för att ge myndigheten uppdrag. När verksamheten till hög grad är styrd av regler kan det vara till nackdel att ha en indelning av anslagen i poster motsvarande respektive lag eller förordning, eftersom regelverket i hög utsträckning är styrande för vilka medel som ska betalas ut, var en annan åsikt som framfördes.

Tjänstemännen vid myndigheterna anser överlag att ramanslagsmodellen är en bra modell om den tillämpas som det var tänkt. Hur ramanslagsmodellen har tillämpats, t.ex. plötsliga frysningar och borttagen anslagskredit, gör dock att förtroendet för modellen urholkas. Det tar lång tid att bygga upp förtroendet igen. Generella indragningar av anslagsbelopp, genom ”osthyvelmetoden”, motverkar idén med modellen, anser flera. Flera ger uttryck för en uppfattning att utvecklingen av anslagstilldelning har gått från detaljstyrning till sammanslagna ramanslag och åter till detaljstyrning. Att anslagstilldelningen är kortsiktig endast för det specifika budgetåret anses av många vara ett problem. Bättre planeringsförutsättningar och längre framförhållning efterfrågas. Flera menar att en utveckling mot treåriga ekonomiska ramar för verksamheten skulle vara positivt.

En tjänsteman ställer sig frågande till vilken styreffekt regeringen egentligen vill uppnå i de fall anslag underindelas i väldigt många anslagsposter. Det var svårt att förstå argumenten bakom indelningen. Tjänstemannen ställde sig också frågande till om ramanslaget är en lämplig finansieringsmodell för verksamhet där utgifterna är regelstyrda.⁷⁰

Mål- och resultatstyrning är en väl förankrad idé

Vad är mål- och resultatstyrning?

I budgetlagen⁷¹ står att regeringen för riksdagen ska redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Av förordningen om årsredovisning och budgetunderlag⁷² framgår att de myndigheter som lyder direkt under regeringen ska upprätta och lämna en årsredovisning till regeringen varje år. Årsredovisningen ska bl.a. innehålla en resultatredovisning. I resultatredovisningen ska myndigheterna redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

70 Genomförda intervjuer med politiker och tjänstemän september 2006 – februari 2007.

71 2 §, lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

72 Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Enligt ESV:s definition är mål- och resultatstyrning:

”ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål.

- - -

Mål- och resultatstyrningen bygger på delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden återkoppling och analys av resultatet.

Resultatinformationen och bedömningen har två syften, dels kontroll av att myndigheten har levt upp till uppställda mål och fullgjort sitt uppdrag på ett effektivt sätt, dels som underlag för beslut om den fortsatta verksamheten.

Resultatstyrning handlar i stor utsträckning om att återrapportera uppnådda resultat, dels därför att återrapportering i sig kan bidra till att målen uppnås, dels därför att den information som tas fram kan ge en bild av eftersatta områden som behöver prioriteras. Alternativt kan resultatinformation peka ut sådana områden där statliga insatser inte längre behövs.

- - -

Genom uppföljning och utvärdering av verksamheten ska både statsmakterna och myndigheterna få underlag för beslut om förbättringar och omprioriteringar i verksamheten. Samtidigt ska medborgarna få den insyn i verksamheten som de har rätt att kräva.”⁷³

Idén är rätt

Mål- och resultatstyrningen i staten förefaller vara allmänt accepterad. När riksdagen och regeringen beskriver styrningen av statlig verksamhet i allmänna termer återkommer de till principerna som har slagits fast i lagar och andra dokument. De är överens om att regeringen ska förse riksdagen med information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas bli uppnådda. Resultatet ska redovisas i förhållande till insatta resurser och det ska finnas en koppling mellan resultat och föreslagna anslagsnivåer. Riksdagen och regeringen är också överens om att uppföljningsbara mål är en viktig utgångspunkt i styrningen av statlig verksamhet.

Riksdagen och regeringen verkar också vara ense om att utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten är en pågående process som bör baseras på dialog mellan regeringen och riksdagens utskott samt anpassas till de statliga verksamheternas olika karaktär.

Även intervjuerna med myndighetsrepresentanter ger stöd för mål- och resultatstyrningens idé. Myndigheterna uttrycker att modellen har satt sig. Styrkan anses vara att den kan ge myndigheterna ett tydligt mandat med viss frihetsgrad och att den kan vara flexibel. Ansvarsfördelningen mellan regering och myndighet anses vara tydlig i modellen. Regeringen formulerar styrande mål och ställer krav på resultat. Med sin professionalism väljer sedan myndigheten hur verksamheten ska realiseras för att målen ska nås.

73 ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

Myndigheterna anser att modellen generellt sett skapar goda förutsättningar för den interna styrningen hos myndigheterna. Rätt tillämpad tydliggör den vad myndigheterna ska åstadkomma. Rätt tillämpad kan mål- och resultatstyrningen skapa förutsättningar för att visa värdet av skattebetalarnas pengar, fokusera på vad verksamheten är till för och dess resultat. Modellen anses också skapa förutsättningar för vilka förväntningar medborgarna kan och bör ha på förvaltning och verksamhet.

Modellen används tillsammans med andra styrmodeller i myndigheternas interna styrning.

Men tillämpningen överensstämmer inte alltid med utformningen

En jämförelse av modellen och den faktiska tillämpningen visar att riksdagen och regeringen utgår från modellen, men tillämpar den inte i alla delar.

På regeringens uppdrag redovisade ESV i juli 2003 ”läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning”. Genomgången visade att de största svagheter i den ekonomiska styrningen fanns inom mål- och resultatstyrningen och i samspelet mellan den och den finansiella styrningen. Det handlade om bristande målformuleringar, svagheter i uppföljning och analys, brister i samspelet mellan mål- och resultatstyrning och finansiell styrning och svag koppling till det reella beslutsfattandet. Utveckling av metoder, tekniker, processer och dokument hade genomförts. Men mycket återstod när det gällde anpassning till den politiska nivåns förutsättningar och reella styrbehov.

Av redovisningen i de följande avsnitten blir det tydligt att problemen som redovisades 2003 fortfarande finns kvar.

Hur ser då mål- och resultatstyrningen ut i dagens utformning och tillämpning i budgetprocessen?

Strukturer för ekonomistyrning i staten

”Det finns problem med det enhetliga tänkandet när det gäller styrning av statliga verksamheter. Det verkar som om vi tror att all verksamhet är lika – vi strävar ofta efter att vara så lika som möjligt. Det finns kanske inte tillräcklig förståelse för att verksamheterna är olika. Det finns en övertro på det formalistiska. Styrsystemen kan behöva differentieras”⁷⁴

TVÅ PARALLELLA STRUKTURER

Det finns två parallella strukturer för ekonomistyrningen i staten. För den finansiella styrningen på statsbudgetens utgiftssida finns en struktur - utgiftsområden – och för mål- och resultatstyrningen av verksamheterna finns en annan struktur – verksamhetsstrukturen som är indelad i politikområden. Det finns 27 utgiftsområden och 47 politikområden.

De (ram-)anslag som riksdagen anvisar regeringen är inordnade i de olika utgiftsområdena. Utgiftsområdena och politikområdena har båda som syfte att göra en politiskt relevant indelning av statsbudgeten. I princip är utgiftsområdena den övergripande indelningsgrunden.

74 Citat från intervju med myndighetsrepresentant hösten 2006.

Politikområdesindelningen⁷⁵ syftar till att möjliggöra en bättre koppling mellan mål, kostnader och resultat. Arbetet med att dela in utgiftsområden i politikområden har utgått från en sammanvägning av:

- politisk relevans,
- statsfinansiellt lämpliga avgränsningar med hänsyn till beloppens storlek och möjligheten att göra meningsfulla prioriteringar inom ramarna,
- organisatorisk tillhörighet,
- uppföljningsbarhet, och
- administrativ enkelhet.

En myndighets hemvist inom ett eller flera politikområden bestäms av verksamhetens huvudsakliga inriktning. Denna utgångspunkt har legat till grund för fördelningen av anslag mellan politikområden. Myndigheternas förvaltningskostnader har inte fördelats på berörda politikområden. Det innebär att redovisade utgifter per politikområde inte ger en fullständig bild av politikområdenas verkliga omfattning.

Upphovet till regeringens förslag om politikområden var bl.a. de krav som riksdagen hade ställt på bättre målformuleringar. Regeringen bedömde att förutsättningarna för att nå detta skulle öka med en verksamhetsindelad statsbudget.

Finansutskottet bedömde vid införandet att indelningen i politikområden kan ge förutsättningar för väl formulerade mål inom ramen för mål- och resultatstyrningen. Enligt finansutskottet är det mycket viktigt att målen är välformulerade för att mål- och resultatstyrningen ska vara meningsfull och effektiv. Utskottet välkomnade därför regeringens insatser på detta område. Utskottet förutsatte att regeringen under det fortsatta utvecklingsarbetet skulle beakta vad indelningen i politikområden får för konsekvenser för riksdagen.⁷⁶

VERKSAMHETSSTRUKTUREN

Indelningen av statlig verksamhet i politikområden ska vara heltäckande och i princip omfatta all verksamhet som statsmakterna styr i den årliga budgetprocessen. Verksamhetsstrukturen ska underlätta för regeringen och riksdagen att kunna relatera resultat till politiskt beslutade mål. Politikområdena delas normalt in i verksamhetsområden och verksamhetsområdena i verksamhetsgrenar. Den verksamhet som en myndighet utför ska passas in i en eller flera verksamhetsgrenar.

De flesta politikområdena omfattar verksamheter som i sin helhet ryms inom ett utgiftsområde. Ett politikområde omfattar därmed en begränsad del av en verksamhet som finns inom ett utgiftsområde. Det finns även politikområden som spänner över flera utgiftsområden. År 2007 finns åtta sådana politikområden inom fler än ett utgiftsområde. Av dessa finns sex inom två utgiftsområden vardera, ett finns inom fyra utgiftsområden och ett politikområde inom fem utgiftsområden.

Enligt intentionerna ska den enhetliga verksamhetsstrukturen bidra till att tydliggöra hur olika typer av insatser verkar mot gemensamma mål och hur de samverkar för att på bästa sätt bidra till det gemensamma målet.

⁷⁵ Indelningen av statlig verksamhet i politikområden var ett led i utvecklingen av den ekonomiska styrningen. Den ekonomiska styrningens uppgift är att skapa förutsättningar för en god kontroll av statens finanser, resursallokering i enlighet med politiska prioriteringar samt hög produktivitet och effektivitet i användandet av statens resurser.

⁷⁶ Bet. 2000/01:FiU1.

Varje år ger budgetavdelningen vid Finansdepartementet ut en handledning – regleringsbrevshandledningen – inför departementens regleringsbrevsskrivande. Enligt vad som framgår av regleringsbrevshandledningen ska det alltid finnas målbeskrivningar i verksamhetsstrukturen där det klart framgår vad verksamheten syftar till.

Målen för politikområden ska avse effekter, dvs. önskade förändringar av tillstånd i samhället. Det är regeringens ansvar att politikområdesmålen uppnås.

Målen för verksamhetsområden ska avse önskvärda effekter som verksamheten ska bidra till medan målen för verksamhetsgrenar ska avse effekter eller prestationer. Målen för verksamhetsgrenar är myndighetsspecifika och är nedbrytningar av målen för politikområden och verksamhetsområden. Målen kan avse effekter eller prestationer beroende på vad som är mest relevant ur ett styrningsperspektiv.

Enligt regleringsbrevshandledningen är det viktigt att målen på verksamhetsgrensnivå koncentreras till det som är väsentligt för att verksamheten ska bidra till måluppfyllelsen för verksamhetsområdet och ytterst till måluppfyllelsen för politikområdet. Varje mål på verksamhetsgrensnivå ska vara uppföljningsbart i den meningen att myndigheten ska kunna visa om den har uppnått målet vid utgången av den angivna tidsperioden.⁷⁷

Det finns totalt 47 politikområden och lika många politikområdesmål. En och samma myndighet kan ingå i flera politikområden. Av de trettio studerade myndigheterna omfattades år 2007:

- 21 myndigheter av ett politikområde,
- tre myndigheter av två politikområden,
- två myndigheter av tre politikområden,
- en myndighet av fem politikområden och
- en myndighet omfattades av hela sju politikområden.

Det genomsnittliga antalet politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar som de trettio myndigheterna ingick i samma år framgår av tabell 2 nedan.

Tabell 2: Genomsnittligt antal politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar 2006 och 2007 per myndighet för 30 myndigheter

År	Genomsnittligt antal politikområden	Genomsnittligt antal verksamhetsområden	Genomsnittligt antal verksamhetsgrenar
2006	2,0	3,1	7,3
2007	1,9	2,8	6,8

Källa: Myndigheternas regleringsbrev för 2006 och 2007.

ESV bedömde för några år sedan att verksamhetsstrukturen, ur ett teoretiskt perspektiv, ger en ändamålsenlig utgångspunkt för målformuleringar och ger en tydligare koppling mellan finansiell styrning och mål- och resultatstyrning.⁷⁸ Den studie ESV nu genomfört pekar dock på att de problem bl.a. med målformuleringar och kopplingen mellan verksamhet och ekonomi, som införandet av verksamhetsstrukturen skulle hjälpa till att lösa i stor utsträckning finns kvar.

⁷⁷ Finansdepartementet, Budgetavdelningen, Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007.

⁷⁸ ESV 2003-07-29, Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning.

POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN OM VERKSAMHETSSTRUKTUREN

Både tjänstemän vid myndigheter och Regeringskansliet anser att tillämpningen i form av verksamhetsstruktur skapar transparens och enhetlighet vilket är bra. Samtidigt anser många av dem att det finns en risk i att det går för långt vilket i sin tur riskerar att strukturen blir viktigare än innehållet. Flera menar att verksamhetsstrukturen är ett hinder för att kunna koppla ihop mål och anslag i och med att verksamhetsstrukturen och anslagsstrukturen inte stämmer överens.

Några tjänstemän vid myndigheterna uppfattar inte indelningen i verksamhetsgrenar som naturlig och menar att den inte alltid överensstämmer med vad som framgår av myndighetens instruktion och/eller hur verksamheten är organiserad.

Citaten nedan har hämtats från intervjuer med politiker och tjänstemän. Som framgår av citaten finns det olika uppfattningar om betydelsen av den befintliga verksamhetsstrukturen.⁷⁹

”Fördelen med verksamhetsstrukturen är att den skapar ordning och reda.”

”Det måste finnas en struktur som tydliggör vad som ska uppnås och vem som ansvarar för vad. I bästa fall ger strukturen uttryck för den politik som ska realiseras. Ser inte egentligen något alternativ till den verksamhetsstruktur som tillämpas i dag.”

”Verksamhetsstrukturen har inte tillfört något – det går att ordna och sortera ändå.”

”Myndigheterna kan få problem om indelningen i verksamhetsgrenar i regleringsbrevet går på tvärs med myndighetens egen organisationsstruktur.”

”Redovisning av resultat i politikområdesstrukturen gör det omöjligt att koppla resultatredovisningarna till anslag och myndighetsstruktur. Det behövs en matris som visar vart pengarna ska gå. Det skulle underlätta att uppnå resultat.”

”Det oturliga var när politikområdena infördes. Det behövs en underindelning av utgiftsområdena som är förnuftig. Tanken bakom indelningen i verksamheter i politikområden var bra, men indelningen fungerar inte i praktiken. Det är inte verksamhet som redovisas inom politikområdena utan myndigheter eller anslag som rymms inom politikområdet.”

MÅL

Mål kan tydliggöra vad riksdagen och regeringen vill uppnå med verksamheten och användas som instrument för att styra och leda verksamheten. Mål kan bidra till att skapa en förståelse i organisationen för i vilket sammanhang man ingår. Ett mål kan också fungera som en sporre, en motivation för att göra ett bra arbete. Mål kan dessutom användas i kontrollsyfte. Den som delegerar en uppgift, dvs. överlåter till någon annan att med en viss handlingsfrihet avgöra hur något ska uppnås, har lättare att bedöma om uppgiften är utförd om det finns ett tydligt mål och om måluppfyllelse redovisas. Av detta skäl ska t.ex. alla myndigheter

⁷⁹ Genomförda intervjuer med politiker och tjänstemän september 2006 – februari 2007.

kommentera resultatet i förhållande till målen i sina årsredovisningar. Mål kan användas för både styrning och uppföljning.

Hur målen formuleras är av stor betydelse för mål- och resultatstyrningen. Men mål kan betyda olika saker beroende på vem som definierar, vilken styreffekt de som styr vill åstadkomma och i vilket sammanhang begreppet används. ESV menar därför att det är viktigt att ringa in vad som menas med mål i modellen för mål- och resultatstyrningen.

Mål finns i olika typer av dokument som är styrande för statsförvaltningen, i ramlagar och andra lagar, i interna styrdokument i myndigheterna, m.m. Allt som i olika dokument och sammanhang kallas mål är dock inte mål enligt den definition som framgår av ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten. Målen i de olika dokumenten kan handla om allt från ouppnåeliga visioner till rena uppgifter och åtgärdskrav.

Förutom att mål kan definieras på olika sätt kan mål – oavsett definition – delas in i olika *typer* av mål. Daniel Tarschys, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet, har i ett försök att fånga in målen karaktär identifierat ett antal typer av mål. Dessa är *utopiska mål och ribbmål, främjandemål och motverkandemål, skyddsmål, tautologier och hala mål samt mål definierade med svår fångade värdeord*.⁸⁰

En sådan kategorisering går naturligtvis att göra även för målen i verksamhetsstrukturen. ESV kan t.ex. konstatera att majoriteten av målen på politikområdesnivå innehåller ”svår fångade värdeord” och hälften är ”främjande- och motverkandemål”. Cirka en fjärdedel av målen är så kallade ”skyddsriktade” mål som handlar om att uppmärksamma och motverka hot och faror. Ett fåtal mål är vad Tarschys kallar för ”hala” mål. Tarschys talar också om ”ribbmål”, som är kvantitativt fixerade och innehåller maximi- eller miniminivåer. Få av politikområdesmålen är ribbmål. Ett av politikområdesmålen kan anses vara vad Tarschys kallar ”utopiskt”, dvs. ett mål som ingen förväntar sig ska uppfyllas.

Nästan hälften av alla politikområdesmålen kan kategoriseras i flera av Tarschys typer. Vanligast är att främjandeord och svår fångade värdeord står i samma mål.

Gunnar Pihlgren och Arne Svensson⁸¹ anser att ett bra mål ska uppfylla vissa villkor. De menar att ett mål ska vara *realistiskt*, innebära en *utmaning*, vara *tydligt och otvetydigt*, att måluppfyllelsen ska kunna *mätas* och det ska *framgå när målet ska vara uppnått*.

Statsvetaren Björn Rombach säger om mål att:

”Mål har i alla tider varit viktiga i den politiska diskussionen.

Benämningen mål har däremot inte varit vanlig lika länge. Som jag ser det förutsätter styrning att den styrande har en idé om vart man vill komma eller om vad man vill åstadkomma. Det den styrande vill uppnå med sin styrning kallas numera ofta för mål. Budgetstyrning, regelstyrning och detaljstyrning är alla styrtekniker som kan användas av de styrande för att försöka nå mål.”⁸²

80 Daniel Tarschys, ”Mål utan mening?” Artikel i Statskontorets småskrifter nr 1, 2006.

81 Pihlgren, Svensson, Målstyrning, 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet, 1989.

82 Björn Rombach, Det går inte att styra med mål! 1991, s. 9.

Rombach gör däremot inte någon definition av begreppet mål. Han menar att de olika beteckningarna för mål som används i litteraturen i huvudsak är en fråga om olika beteckningar för samma sak och att det inte är uppenbart vad som skiljer indelningarna åt.

Andra exempel på definitioner är den amerikanske förvaltningsforskaren James Q Wilson som menar att mål är ”*an image of a desired future state of affairs*”.⁸³ Och i en skrift om hur måluppfyllelse kan utvärderas i skolan definieras mål som ”ett tidsangivet önskvärt framtida tillstånd – TÖFT”.⁸⁴ I planerings- och uppföljningssystemet Lots definieras mål som ”bilder av var vi ska vara eller beskriver vad vi ska uppnå”.⁸⁵

Mål enligt ESV

I mål- och resultatstyrningen är mål en beskrivning av *ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt*.⁸⁶

Mål är beskrivningar av hur något objekt ska se ut och vara. Mål kan även förklaras genom att beskriva vad de *inte* ska vara. Mål kan inte vara myndighetens aktiviteter, instruktioner, uppgifter eller krav på vilka åtgärder och uppdrag som myndigheten ska göra.

Varken planer, regler eller direktiv för vad myndigheten ska göra är mål. Däremot kan ett mål vara en egenskap hos en myndighets aktivitet. , t.ex. ”Ärendehandläggningen ska ha god kvalitet”. *Grundprincipen är att målet är skilt från vad myndigheten ska göra. Vad myndigheten ska göra, det gör den för att nå målet*.⁸⁷

Ledstjärnor vid målformuleringar kan vara att målen ska vara *Specifika, Mätbara, Acceperade, Realistiska och Tidsatta (SMART)*.⁸⁸

Regleringsbrevshandledningen om mål

Av regleringsbrevshandledningen framgår inte någon tydlig definition av begreppet mål. Däremot framhålls att strävan bör vara att formulera målen enligt SMART-kriterierna. Samtidigt sägs att SMART kan vara svårt att använda på alla nivåer i verksamhetsstrukturen och att mål för politikområden vanligen inte är lika enkla att göra mätbara som mål för verksamhetsgrenar.

Det framgår inte tydligt om tidsbestämning anses vara ett krav. Enligt handledningen ska målen uppnås senast vid utgången av budgetåret om inte något annat sägs. Samtidigt konstateras att detta inte hindrar att samma mål kan anges år efter år. Man säger att det kan vara lämpligt att upprepa ett mål *så länge det inte är uppfyllt*.⁸⁹

83 James Q Wilson, *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It*. 2000, s.34.

84 Jan-Anders Hedenquist och Jan Håkansson, *Formulera och utvärdera mål*, 2002, s. 24.

85 www.lots.se.

86 ESV 2004:14, *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*.

87 ESV 2006:7, *Måluppfyllelseanalys – hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*.

88 ESV 2004:14, *ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten*.

89 Finansdepartementet, *Budgetavdelningen Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007*.

Analys av Mål i verksamhetsstrukturen

I verksamhetsstrukturen är det inte ovanligt att mål och ”icke-mål”, dvs. mål som inte är mål enligt ESV:s definition, blandas. Det innebär att det i verksamhetsstrukturen finns formuleringar som kallas mål men som, enligt ESV, inte är ”riktiga” mål.

I flera olika studier har ESV t.ex. kunnat konstatera att ett antal mål i verksamhetsstrukturen i stället utgör beskrivningar av uppgifter hämtade från instruktioner.⁹⁰ Det innebär dessutom att styrningen upprepas i olika sammanhang. I ESV:s undersökning av trettio myndigheters regleringsbrev för 2004 framgick att hälften av målen för verksamhetsgrenarna också fanns i myndigheternas instruktioner eller var preciseringar av uppgifter i instruktionerna.⁹¹

Andra exempel på ofta förekommande ”icke-mål” är när de innehåller krav på vad myndigheten ska *göra*. Dessa kallas här *åtgärdskrav*.

ESV har analyserat samtliga politikområdesmål för 2006 och 2007 samt samtliga mål för verksamhetsområden och verksamhetsgrenar för 30 myndigheter samma år.

Analysen har gjorts med utgångspunkt i ESV:s definition av mål och ESV:s resonemang om vad mål är och inte är.⁹² ESV gör här skillnad på vad som är mål och vad som är åtgärdskrav. Åtgärdskrav är i detta sammanhang formuleringar som kallas mål men som per definition är krav på åtgärder eller uppdrag som myndigheten ska utföra.

Målen har delats in i tre olika kategorier beroende på om de uppfyller kriterierna för mål eller åtgärdskrav. Vissa av målen innehåller både mål och åtgärdskrav. Dessa har placerats i en egen kategori. I några fall har det varit svårt att avgöra om målet ska anses vara ett mål eller ett åtgärdskrav. Dessa mål har placerats i kategorin osäker.

Tabell 3: Antal politikområdesmål som är ”riktiga” mål, åtgärdskrav eller både och, 2006 och 2007

År	Mål	Åtgärdskrav	Mål och Åtgärdskrav	Osäker
2006	73 %	4 %	17 %	6 %
2007	73 %	4 %	17 %	6 %

Av tabell 3 ovan framgår att 73 procent av målen på politikområdesnivå 2006 och 2007 uppfyller kriterierna för att utgöra ”riktiga” mål. Sex av målen för politikområdena har ändrats år 2007. Inget av målen har dock bytt klassificering.

I analysen ingår även 30 myndigheters mål för 2006 och 2007 på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå. Resultatet av analysen framgår av tabellerna 4 och 5 nedan.

90 Se t.ex. ESV 2005:10, ESV 2004:25 och ESV, PM 2003-07-20 Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning.

91 ESV 2004:25, Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen.

92 ESV 2006:7, Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.

Tabell 4: Verksamhetsområde - Antal mål som är "riktiga" mål, åtgärdskrav eller både och 2006 och 2007

År	Mål	Åtgärdskrav	Mål och åtgärdskrav	Osäker
2006*	67 %	10 %	21 %	1 %
2007	60 %	16 %	23 %	1 %

Kommentar: Beroende på avrundning blir summan inte 100 procent.

Tabell 5: Verksamhetsgren - Antal mål som är "riktiga" mål, åtgärdskrav eller både och 2006 och 2007

År	Mål	Åtgärdskrav	Mål och åtgärdskrav
2006	55 %	18 %	27 %
2007	53 %	15 %	32 %

Som framgår av tabellerna minskar andelen "riktiga mål" ju längre ner i verksamhetsstrukturen man kommer. Dessutom har andelen "riktiga" mål för de trettio myndigheterna minskat ytterligare mellan 2006 och 2007 på både verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå.

Analysen av målen för verksamhetsområdena visar att 67 procent är "riktiga" mål 2006 men att andelen minskat till 60 procent 2007. Av målen för verksamhetsgrenarna är dock endast 55 procent "riktiga" mål 2006 som dessutom minskar till 53 procent 2007. Regeringen formulerar alltså i mindre utsträckning "riktiga" mål för det som är mer prestationsnära.

ANTAL MÅL

Det har flera gånger konstaterats att alltför många mål gör det svårt för myndigheterna som ska genomföra politiken att se vad som är prioriterat. ESV har dock inte kunnat finna några studier om sambandet mellan antal mål för myndigheter och verksamhetsgrenar och styreffekten.

Daniel Tarschys anför att ju fler mål och konkreta uppdrag en myndighet har att hantera, desto större möjlighet har den att på egen hand fastställa prioriteringarna för sin egen verksamhet.⁹³

Även Statskontoret och ESV har pekat på motsvarande problem. Statskontoret menar att antalet mål påverkar om målen är styrande och att alltför många mål (och uppdrag) leder till att allt inte kan tas på allvar och att det därmed inte blir någon styrning.⁹⁴ ESV å sin sida har framhållit att regeringen överlåter för stort utrymme till myndigheterna att tolka målen. Det kan leda till tveksamheter i vad det är myndigheten ska åstadkomma och vad som ska prioriteras.⁹⁵

Om antalet mål sägs i regleringsbrevshandledningen att det är viktigt att målen koncentreras till det som är väsentligt för att verksamheten ska bidra till måluppfyllelsen för verksamhetsområdet och ytterst politikområdet. Hur många mål en verksamhetsgren bör ha kan inte anges generellt.⁹⁶

⁹³ Daniel Tarschys, 2006, s. 31.

⁹⁴ Statskontoret 2006:3, Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.

⁹⁵ ESV, 2003-07-29, Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet resultatstyrning och finansiell styrning.

⁹⁶ Finansdepartementet, Budgetavdelningen Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007.

ESV har räknat hur många mål de trettio undersökta myndigheterna hade på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå 2006 och 2007.

De två myndigheter med flest antal mål sammanlagt på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå 2007 hade 64 respektive 37 mål.

Det genomsnittliga antalet mål per myndighet framgår av tabellen nedan. Av tabellen framgår även att det genomsnittliga antalet mål på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå har minskat mellan 2006 och 2007

Tabell 6: Genomsnittligt antal mål på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå 2006 och 2007

Antal mål	År 2006	År 2007
Verksamhetsområde	2,9	2,6
Verksamhetsgren	11,2	10,0
VO och VG tillsammans	14,1	12,6

Källa: Myndigheternas regleringsbrev för 2006 och 2007.

RIKSDAGEN STÄLLER KRAV PÅ REGERINGENS MÅLFÖRMULERINGAR

Vid studien av regeringens och riksdagens dokument i budgetprocessen åren 2003-2006 har ESV noterat att det politiska innehållet eller ambitionen i de föreslagna målen för politikområdena inte har fått någon stor uppmärksamhet i budgetberedningen i riksdagen. Relativt sett få motioner har väckts i dessa frågor.

Däremot har flera utskott, t.ex. försvarsutskottet och trafikutskottet, uttalat sig om målformuleringarna inom deras respektive politikområden. Finansutskottet har i sina betänkanden framfört *generella* synpunkter på hur mål på politikområdesnivå har formulerats. Utskottet har bl.a. uttalat att målen bör formuleras på ett sådant sätt att de kan utgöra relevant underlag för politisk styrning av verksamheten. Målen bör vara möjliga att följa upp och resultatredovisningen bör ge riksdagen förutsättningar att bedöma måluppfyllelsen med hjälp av bl.a. resultatindikatorer och nyckeltal. Måluppfyllelsen bör kopplas till förslagen om anslag för kommande år vilket kräver att motiven för regeringens förslag framgår tydligare.⁹⁷

Finansutskottet har också flera gånger meddelat att utskottet förutsätter att arbetet med att precisera målen och redovisa indikatorer intensifieras och ges hög prioritet.⁹⁸ Utskottet har också påpekat att det är oklart hur regeringen kan bedöma att ett mål har uppfyllts utan att ha indikatorer som kan mäta detta.⁹⁹

Regeringen har å sin sida lovat att för vissa utvalda politikområden precisera målen och redovisa indikatorer som beskriver i vilken grad målen uppfylls.¹⁰⁰ Finansutskottet har därefter återigen betonat att man förutsätter att regeringens arbete intensifieras och ges hög prioritet.¹⁰¹

97 Se t.ex. bet. 2003/04:FiU2, bet. 2004/05:FiU1, bet. 2004/05:FiU28, bet. 2005/06:FiU1, bet. 2005/06:FiU2 och bet. 2005/06:FiU15.

98 Se t.ex. bet. 2003/04:FiU2, bet. 2004/05:FiU1, bet. 2004/05:FiU28, bet. 2005/06:FiU1, bet. 2005/06:FiU2 och bet. 2005/06:FiU15.

99 Bet. 2005/06:FiU2.

100 Skr. 2004/05:101, kap. 13.

101 Bet. 2004/05:FiU28, s. 16 och bet. 2005/06:FiU, s. 189.

HAR MÅLFORMULERINGARNA FÖRÄNDRATS?

Mer än hälften av politikområdesmålen har förändrats sedan de infördes år 2000. Av de ändrade målen har hälften omformulerats utan motivering från regeringen. I de fall ändringarna har motiverats är den vanligaste anledningen att målet eller dess inriktning behöver förtydligas. Flest ändringar av målformuleringarna har gjorts inom arbetsmarknads-, försvars- och socialutskottets politikområden. Få eller inga ändringar har gjorts inom till exempel finans-, kultur- och utbildningsutskottets politikområden.

År 2007 har sex politikområdesmål ändrats. Motivet till ändringarna av målen för politikområdena Migrationspolitik, Näringspolitik och Finansiella system och tillsyn är att genom tillägg i målen peka ut nya politiska inriktningar. Exempelvis har politikområdet Migrationspolitik fått tillägget ”införa ökade möjligheter för arbetskraftsinvandring”. Målet för politikområdet Skatt, tull och exekution har ändrats för att, enligt motiveringen, få en mer enhetlig och transparent styrning av myndigheterna. Regeringens argument för ändring av målet för Ersättning vid arbetsförmåga var att det i större utsträckning tar sikte på att fler personer med ersättning från sjukförsäkringen återförs till arbetsmarknaden. Målen för två politikområden har ändrats utan att regeringen har angett skälen till detta. Angående de övriga politikområdesmålen skriver regeringen i budgetpropositionen för 2007 att man vid behov kommer att föreslå förändringar längre fram.

Inget av politikområdesmålen har, enligt regeringens motivering, ändrats med anledning av att målen har uppfyllts.

Även på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå har regeringen gjort ändringar i målen, formulerat helt nya mål men även tagit bort mål. Nedan redovisas ändringar i målen för det trettio myndigheter som utgör ESV:s underlag i studien av mål 2006 och 2007.

Tabell 7: Antal oförändrade, ändrade, nya och borttagna mål i 2007 års regleringsbrev i jämförelse med 2006

	oförändrade mål	ändrade mål	nya mål	borttagna mål
Verksamhetsområde	36	30	14	18
Verksamhetsgren	93	113	40	72
Totalt	129	143	54	90

Källa: Myndigheternas regleringsbrev 2006 och 2007.

ÄR MÅLEN STYRANDE?

Det har alltsedan målstyrningens introduktion i svensk statsförvaltning i försöksverksamheten med programbudgetering under 1960-talet vittnats om svårigheten att på politisk nivå formulera tydliga och preciserade mål.

”all erfarenhet hitintills [har] lärt oss att mål formulerade på politisk nivå lätt blir mycket vaga. Beslut inom politiska församlingar har ofta föregåtts av nog så besvärliga förhandlingar mellan olika intressen, ideologier, partier m.m. man har därvid lockats, för att överhuvudtaget komma överens, att bli ganska vag vid formulering av sina beslut inklusive formulering av s.k. mål. Men mål av sådan art får ofta en begränsad styrkraft.”¹⁰²

102 SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning, Huvudbetänkande från Verksledningskommittén, särskilt yttrande av Olof Ruin, s. 227

Riksrevisionen¹⁰³ har vid flera tillfällen konstaterat att målen i regleringsbrev ofta är allmänt hållna och därmed inte blir styrande. Med otydliga mål menar Riksrevisionen att myndigheten inte får tydliga riktlinjer för vilket resultat regeringen förväntar sig. Riksrevisionen slår fast att det i praktiken är en delegering till myndigheterna att operationalisera målen och att alltför övergripande mål och uppdrag försvårar ansvarsutkrävandet.

Enligt Riksrevisionen försvårar otydliga mål och återrapporteringskrav även möjligheten för myndigheterna att internt få en bra förankring och förståelse för de krav som regeringen ställer. Riksrevisionen konstaterar att det därmed finns en risk att myndighetens mål inte överensstämmer med regeringens intentioner.

Även i olika forskningsrapporter och magisteruppsatser framhålls denna aspekt av målformuleringar. Bristande målformuleringar anses medföra att myndigheterna tvingas göra politiska avväganden vilket genererar en ökad grad av politisering inom förvaltningen.¹⁰⁴

Det finns även kritik mot det motsatta förhållandet och att successivt alltmer precisa mål för en stor mängd delaktiviteter riskerar att minska handlingsutrymmet för de som ska genomföra verksamheten. Enligt Per Molander är det viktigt – givet de övergripande målen – att chefer löpande kan göra omprioriteringar på grundval av den kunskap man har ute i verksamheten utan att begränsas av alltför stor central klåfingrighet.¹⁰⁵

OFÖRENLIGA OCH MOTSTRIDIGA MÅL

Men det finns även mål som är oförenliga och mål som är motstridiga. I flera olika forskningsrapporter har det iakttagits att målen i den offentliga sektorn ofta är oklara och oförenliga.¹⁰⁶ Det finns motsägelser inte endast *mellan* målen för olika politikområden utan även *inom* målformuleringarna för olika politikområden.¹⁰⁷

Enligt forskaren Göran Sundström är mål oftast motstridiga och otydligheten är här ett sätt att försöka hantera motstridigheter. Han menar att regeringen också rent allmänt kan ha skäl att försöka undvika alltför precisa mål och riktlinjer. Vaga och elastiska formuleringar är nämligen ett viktigt medel för regeringen att kunna behålla handlingsfriheten och försvåra för oppositionen att rikta kritik mot den förda politiken.¹⁰⁸

MÅL SOM SKAPAR SEKTORISERINGSPROBLEM

Statskontoret har pekat på ett antal mekanismer som mål- och resultatstyrningen anses ha bidragit till och som kan bidra till sektoriseringsproblem.¹⁰⁹ Till exempel att målen i regleringsbrev inte är tillräckligt samstämmiga för de myndigheter som ansvarar för hanteringen av olika delar av ett och samma offentliga åtagande. Det innebär att myndigheterna styr åt olika håll och inte prioriterar sin verksamhet på ett sätt som gynnar helheten.

103 Riksrevisionen, Mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev. Förstudie 2005-06-03. s. 7. RiR 2005:13, Riksrevisionens årliga rapport 2005. RiR 2006:18, Riksrevisionens årliga rapport 2006.

104 Per Lundqvist, 1999, s. 47, Blom, Matthias & Haglund, Nina, 2004, s. 37.

105 Per Molander m.fl. Vem styr? 2002, s. 71.

106 Björn Rombach, 1991, s. 55.

107 Daniel Tarschys, 2006, s. 3.

108 Göran Sundström, 2001, s. 50.

109 Statskontoret 2006:3, s. 9-10.

Dessutom leder myndigheternas nedbrytning av mål för den interna styrningen ibland till prioriteringar som motverkar ett samordnat agerande. En del av kopplingen till regeringens mål går förlorad. Risken finns också att den löpande uppföljningen inte koncentreras till det som är lika lätt att följa upp såsom samverkan med övriga aktörer.

Inte bara målen utan även återrapporteringen leder, enligt Statskontoret, ibland till prioriteringar som inte gynnar ett samordnat arbete. Även om det finns någorlunda samstämmiga mål mellan myndigheterna kan återrapporteringskraven leda till olika prioriteringar.

POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN OM MÅL

Flera av tjänstemännen vid myndigheterna anser att det är bra att ha mål att sträva mot och att myndigheterna som sitter närmast verksamheten själva kan välja hur målen ska uppnås. ”Det är bra att vi får mål och avkrävs resultat och att vi själva väljer vägen dit.” Flera såg dessutom allmänt formulerade mål som något positivt. Myndigheterna kan då operationalisera målen och utveckla kriterier för bedömning av resultaten. Detta anses även skapa goda förutsättningar för den interna styrningen. Samtidigt menar dock flera att det många gånger är svårt att se vad som ligger till grund för de mål som regeringen formulerat på verksamhetsgrensnivå.

Majoriteten av intervjuade politiker och tjänstemän i Regeringskansliet och riksdagen anser att målen – främst på politikområdesnivå - är för abstrakta och att de måste göras både tydligare och uppföljningsbara om de ska ha någon styrande effekt. Om målen inte är uppföljningsbara är de meningslösa, det måste finnas indikatorer att mäta målpuppfyllelse med. Detta ger både politiker och tjänstemän uttryck för.

Flera kanslichefer och statssekreterare uttrycker att fördelen med allmänt formulerade mål är att alla partier kan ställa sig bakom dem. Det finns inga politiska motsättningar kring målen. Samtidigt menade man att det inte finns någon användning för mål som är så allmänt formulerade att ingen har någon invändning mot dem.

En före detta statssekreterare menade att i vissa lägen kan mål som inte är mätbara ändå användas genom att regeringen uttrycker en strävan åt ett visst håll. Mål som är svåra att mäta kan efter en längre tid ändå visa sig ge resultat och kan då utvärderas genom exempelvis kvalitativa studier.

Flera tjänstemän vid Regeringskansliet menar att tillämpningen är alltför kortsiktig trots efterfrågan på långsiktigt formulerade mål och stabila finansiella förutsättningar. Det korta perspektivet med ettårscykler uppfattas många gånger som en brist i mål- och resultatstyrningen. Några tjänstemän menade att målen många gånger är för många och för luddiga men att det också finns exempel då målen styr för mycket i detalj. Någon menar att regleringsbrevet inte längre är ett styrdokument – de allmänt formulerade målen styr de facto ingenting. Problemet med för många mål uttrycktes bl.a. på följande sätt:

”Det är viktigt att målen inte blir för många eftersom det finns intresse- och mottagningsproblem i Regeringskansliet. Samtidigt finns en rädsla för att rensa bland målen, för då skickas indirekt en signal att den delen av verksamheten inte längre är lika viktig. Tillämpningen fungerar alltså inte alltid.”

Flera tjänstemän vid både departement och myndigheter pekar på att många mål redan finns i lagar och förordningar. Det är mycket som är dubbelreglerat i regleringsbrevet. Några av departementstjänstemännen ansåg att myndigheter ibland fokuserar så starkt på målen att de prioriteras före iakttagande av lagar och regler. Det är inte alltid helt klart hur förhållandet ser ut mellan mål som formuleras i regleringsbrev och de mål och krav som uttryckligen finns i de lagar och förordningar som styr förvaltning och verksamhet.

Några av tjänstemännen vid myndigheterna lyfter fram medborgarperspektivet och undrar i vad mån målen är formulerade utifrån ett medborgarperspektiv och om de överensstämmer med krav och förväntningar från medborgarna. Samma sak gäller att det ibland är svårt att se att det vid formulering av mål tagits hänsyn till att verksamheten i hög utsträckning påverkas av omvärlden¹¹⁰.

Krav på återrapportering

Återrapporteringskrav kan definieras som:

”ett instrument i regeringens regleringsbrev för beställning av resultatinformation. Återrapporteringskrav ställs i samband med regleringsbrevets formuleringar av mål och uppdrag. Myndighetens återrapportering av de krav som regeringen ställer i regleringsbrevet görs normalt i myndighetens årsredovisning. De återrapporteringskrav som anges i regleringsbrevet ska utgöra underlag för regeringen, dels vid bedömning av myndighetens insatser, dels för regeringens resultatredovisning till riksdagen.”¹¹¹

Av förordningen om myndigheternas årsredovisning och budgetunderlag¹¹² framgår att resultatredovisningen i förhållande till de mål som statsmakterna beslutat om för verksamheten kompletteras med krav på återrapportering. Denna återrapportering av resultatet uttrycks alltså inte i förordningstexten i termer av måluppfyllelse. Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål *och i enlighet med de krav på återrapportering* som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut.

Om regeringen inte beslutat om återrapporteringskrav ska myndigheten redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.

Till paragrafen har ESV formulerat föreskrifter som innebär att myndigheten ska kommentera de resultat som redovisas. Myndigheten ska redogöra för väsentliga externa och interna förhållanden, t.ex. omvärldsförändringar, organisatoriska förändringar etc. som påverkat resultaten.

Informationen i resultatredovisningen ska omfatta de tre senaste räkenskapsåren. Uppgifterna i resultatredovisningen ska baseras på dokumenterade data och mätmetoder.

110 Genomförda intervjuer med politiker och tjänstemän september 2006 – februari 2007.

111 ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

112 3 kap. 1 §, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

ESV har genom föreskrifter preciserat återrapporteringskraven till målen på följande sätt:

”Regeringen anger genom återrapporteringskrav vilken information den vill ha rörande målen för en viss verksamhet. Har regeringen angett återrapporteringskrav för målen, ska myndigheten med undantag för - - - begränsa resultatredovisningen till att redovisa gentemot återrapporteringskraven.

Anges inga återrapporteringskrav i regleringsbrevet eller i annat beslut, ska myndigheten redovisa väsentliga verksamheter som den utfört i syfte att nå sina mål. Redogörelsen ska för varje sådan verksamhet omfatta antal presentationer, kostnader och kvalitet samt i förekommande fall intäkter.”¹¹³

Till föreskrifterna har ESV även skrivit allmänna råd om kvalitet och verksamhetsanpassning. Av dessa framgår att redovisning av kvalitet kan avse enskilda prestationer, grupper av prestationer eller hela verksamheten. Redovisningen bör anpassas till myndighetens specifika förutsättningar och regeringens behov av information.

Tanken är att regeringen i regleringsbrevet ska begära återrapportering som ger underlag för att bedöma om verksamheten bidragit till att målen på politikområdes, verksamhetsområdes och verksamhetsgrensnivå uppnåtts. Detta innebär inte att kraven på återrapportering behöver ställas på politikområdesnivå. Bedömningen kan i stället göras utifrån redovisning på verksamhetsområdes och/eller verksamhetsgrensnivå. För varje mål på verksamhetsgrensnivå ska det anges vilken återrapportering som regeringen behöver från myndigheten för att kunna bedöma om målet uppnåtts.

Återrapporteringskraven ska dels utgöra ett underlag för att bedöma myndighetens insatser, dels utgöra ett underlag för regeringens resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen och i resultatskrivelser. De krav på återrapportering som riktas till en myndighet bör utformas så att de kompletterar återrapporteringen som begärs från övriga myndigheter eller som hämtats in på annat sätt.¹¹⁴

KAN FOKUSERA TYDLIGARE PÅ RESULTAT

Riksrevisionen gör bedömningen att mer än en tredjedel av regleringsbrevens har otydliga återrapporteringskrav och menar att regeringen i högre utsträckning begär återrapportering av insatser i stället för resultat. Detta tenderar att resultera i att återrapporteringen bli mycket omfattande och att resultatet av verksamheten är svår att urskilja.¹¹⁵

Riksrevisionen har även studerat återrapporteringskrav som handlar om effekter. Till exempel att myndigheten ska ge en övergripande bedömning av insatsernas effekter samt hur de egna insatserna bidragit till måluppfyllelse. Myndigheternas svårigheter att redovisa effekter av de egna insatserna leder, enligt Riksrevisionen,

113 ESV:s föreskrifter till 3 kap. 1 §, förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

114 Finansdepartementet, Budgetavdelningen, Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007.

115 RiR: 2005:13, Riksrevisionens årliga rapport 2005 s. 17. Riksrevisionen, Mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev, Förstudie 2005-06-03, s. 14.

till att redovisningen ofta begränsas till att avse insatser inom ett visst område. Det finns också exempel på att myndigheterna avstår från att redovisa effekter.¹¹⁶

Enligt Riksrevisionen innehåller återrapporteringen ofta krav i termer av öka/minska och antal/andel utan koppling till någon kvalitetsaspekt i verksamheten. Detta gör det svårt att bedöma återrapporteringen och resultatet.¹¹⁷

Otydliga mål och återrapporteringskrav försvårar också möjligheten för myndigheterna att internt få en bra förankring och förståelse för de krav som regeringen ställer. De flesta myndigheter operationaliserar regeringens mål i verksamhetsplaner eller liknande dokument. Riksrevisionen konstaterar dock att det finns en risk att myndighetens mål inte överensstämmer med regeringens intentioner.¹¹⁸

I Riksrevisionens årliga rapport 2005 sammanfattades iakttagelser från en särskild satsning på granskning av mål- och resultatstyrningen. Riksrevisionen iakttog att de mål som regeringen formulerade var otydliga och svåra att följa upp. Den otydliga återrapporteringen från myndigheterna, bl.a. som en konsekvens av detta, försvårar för regeringen att bedöma måluppfyllelsen och att redovisa resultaten till riksdagen.

UPPFATTAS SOM DETALJSTYRNING I STÄLLET FÖR MÅL- OCH RESULTATSTYRNING

Statskontoret har konstaterat att regeringen börjat styra genomförandet av verksamheter genom mängder av uppdrag och återrapporteringskrav. Man menar att det i stor utsträckning är en detaljstyrning som tillämpas i stället för mål- och resultatstyrning.¹¹⁹

Mål- och resultatstyrningen är alltför överlastad för att fungera som ett bra styrinstrument. Det är alltför många mål, uppdrag och återrapporteringskrav i förhållande till resursramarna, vilket skapar motstridiga styrsignaler och minskar effektiviteten i styrningen. Mål- och resultatstyrningen är dessutom överlastad av kontroller av vissa av målen och återrapporteringskraven samtidigt som viktiga kontroller av kvalitet och effektivitet inte görs.¹²⁰

ÅTERRAPPORTERINGSKRAV SOM STYR

Forskarna har en del synpunkter på kraven och återrapporteringen från myndigheterna. Någon menar att Regeringskansliet lider brist på kapacitet att formulera krav på och ta emot information från myndigheterna.¹²¹ Myndigheternas handlingsfrihet begränsas av en uppsjö av uppdrag och återrapporteringskrav och av "återreglering".¹²² Mål kan och borde användas för både styrning och uppföljning, men i stället för mål är det snarare återrapporteringskrav som styr verksamheten och uppfattningen är att de inte alltid hänger ihop med målen.¹²³

Forskaren Göran Sundström menar att återrapporteringen till departementen tenderar att bli alltför omfattande och svårläst. Han menar att departementen

116 Riksrevisionen, Mål och återrapporteringskrav i regleringsbrev. Förstudie 2005-06-03, s. 15.

117 Ibid. s. 22.

118 Ibid. s. 17, s. 19.

119 Statskontoret 2006:3, s. 13-19.

120 Statskontoret 2006:3, s. 13-19.

121 Per Molander, m.fl. 2002, s. 50.

122 Göran Sundström, 2001, s. 45 f.

123 Grönlund m.fl. 2005:1, s. 38.

helt enkelt inte vet vad de vill ha för typ av information i kombination med att myndigheterna gärna rapporterar alltför mycket.¹²⁴

ANTAL ÅTERRAPPORTERINGSKRAV?

Vid ESV:s intervjuer med tjänstemän i Regeringskansliet 2003 framgick att flera departement under flera år arbetat mycket med att se över kraven på återrapportering i regleringsbrev men att det i slutändan inte blivit så stora förändringar. En enhet hade dock lyckats minska återrapporteringskraven högst väsentligt – med ett hundratal krav – medan andra enheter hade betydligt blygsammare resultat.

Vissa av de intervjuade menade att återrapporteringskraven ofta bygger på föregående års krav och att det inte görs så många förändringar. En enhetschef sade att det också finns mentala hinder mot att ta bort återrapporteringskrav. Man föreställer sig att man då skickar negativa signaler. Det finns också en strävan inom vissa departement att behandla alla myndigheter likvärdigt, vilket innebär att vissa myndigheter får större krav på återrapportering än vad som egentligen vore nödvändigt.

ESV:s undersökning av återrapporteringskraven för 30 myndigheter 2004¹²⁵ visade att det genomsnittliga antalet återrapporteringskrav till mål i verksamhetsstrukturen var 18 stycken. Detta kan jämföras med åren 1999 och 2000 då motsvarande siffror var 21 respektive 23 stycken. Det genomsnittliga antalet återrapporteringskrav har varierat i liten utsträckning mellan dessa år men visar på en minskning mellan 2000 och 2004.

År 2004 hade en tredjedel av de undersökta myndigheterna fler än 20 krav och en tredjedel hade färre än tio. Myndigheten med flest återrapporteringskrav hade 55 stycken. De övriga myndigheterna i undersökningen hade allt från fem till 38 återrapporteringskrav.

I princip alla målen i verksamhetsstrukturen hade återrapporteringskrav 2004. Undantagen var två myndigheter som hade enstaka mål utan återrapporteringskrav och en myndighet som hade samma krav för samtliga mål. Fler än en tredjedel av myndigheterna hade något krav på att återrapportera i förhållande till verksamhetsområdet eller politikområdet.

Krav på redovisning av kostnader för prestationer var sällsynta. För endast tio av myndigheterna 2004 fanns det enstaka krav på återrapportering av kostnaden för prestationer.

ANTALET MINSKAR MELLAN 2006 OCH 2007

ESV har återigen studerat omfattningen av återrapporteringskrav i 2006 och 2007 års regleringsbrev för 30 (andra) myndigheter. Det genomsnittliga antalet formulerade krav på återrapportering på de tre nivåerna i verksamhetsstrukturen framgår av tabell 8.

124 Göran Sundström, 2001.

125 ESV 2004:25, Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen.

Tabell 8: Genomsnittligt antal formulerade återrapporteringskrav för år 2006 och 2007 fördelat på politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar

	PO	VO	VG
2006	0	2	20
2007	0	2	14
Förändring	0	0	-6

Källa: Myndigheternas regleringsbrev för 2006 och 2007.

Studien visar att det genomsnittliga antalet återrapporteringskrav minskat mellan år 2006 och 2007. Minskningen är en konsekvens av att det genomsnittliga antalet återrapporteringskrav på verksamhetsgrensnivå minskat från 20 till 14.

POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN OM ÅTERRAPPORTERINGSKRAV

Intervjuade tjänstemän vid myndigheterna uppfattar överlag att återrapporteringskraven i regleringsbrev är alltför många och många gånger också alltför detaljerade. Återrapporteringskraven upplevs fokusera för mycket på gjorda insatser i stället för på uppnådda resultat.

Upplevelsen bland flera av statssekreterarna i den förra regeringen är också att återrapporteringskraven med tiden i allt högre grad har blivit styrande. Konsekvensen av många mål och återrapporteringskrav blir många resultat som ska redovisas. Detta riskerar i sin tur bidra till svårigheter att avgöra vilka resultat som är primära och ska ligga till grund för den fortsatta styrningen. En statssekreterare menar att en ordentlig rensning i återrapporteringskravens omfattning och detaljeringsgrad är en förutsättning för att utveckla styrningen. En annan menar att det är positivt med specificerade återrapporteringskrav i och med att det blir tydligt för myndigheten om vilka förväntningar regeringen har på att myndigheten jobbar med en specifikt formulerad fråga.¹²⁶

DEPARTEMENT OCH MYNDIGHETER UTVECKLAR MÅL- OCH ÅTERRAPPORTERINGSKRAV – EXEMPEL

För att något balansera den kritik som kan riktas mot utformning av mål och återrapporteringskrav, och inte minst kritiken mot det stora antalet mål och återrapporteringskrav, lämnas här några exempel på hur några departement och myndigheter arbetar med att förbättra mål- och resultatstyrningen.

Justitiedepartementet och Polisen

En av de myndigheter som har färre återrapporteringskrav 2007 är *Polisen*. Bakgrunden till och innebörden av förändringen beskriver Justitiedepartementet på följande sätt:

”Målstrukturen för polisverksamheten kritiserades för att vara komplicerad och svåröverskådlig. Återrapporteringskraven var många och överlappade delvis varandra. På så sätt gav regleringsbrevet inte en tydlig vägledning för polisen och verksamheten kritiserades för att inte spegla riksdagens och regeringens mål i tillräcklig omfattning. Detta uppmärksammades bl.a. i en rapport från Riksrevisionen i november 2005.¹²⁷

126 Genomförda intervjuer med politiker och tjänstemän september 2006 – februari 2007.

127 RiR 2005:18, Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna, november 2005.

Den stora förändringen av regleringsbrevet för 2007 möjliggjordes genom en satsning som började för 4-5 år sedan. Det var då Rikspolisstyrelsen, uppmantrad av Justitiedepartementet, drog igång arbetet med en ny resultatmodell, som var en helt avgörande förutsättning för att regleringsbrevet skulle kunna förändras. Modellen sjösattes under 2006 i så stor utsträckning att det blev möjligt att låta regleringsbrevet för 2007 vila tungt på den. Därmed blev skillnaden i regleringsbrevet så stor mot tidigare år att vi kunde få bättre förståelse från andra enheter och departement för de förändringar vi ville genomföra i övrigt.

Syftet med förändringsarbetet var att få en bättre styrning av verksamheten. Genom att göra brevet kortare och mer tillgängligt ville vi skapa en tydligare bild av riksdagens och regeringens mål. Under rubriken Verksamhetsstyrning koncentrerade vi oss på polisens kärnverksamheter vilket innebar att vi bl. a. tog bort några av de gamla verksamhetsgrenarna och flyttade den redovisning till rubriken Övriga mål och återrapporteringskrav. Vi tog också bort alla de gamla återrapporteringskraven som byggde på redovisningar av åtgärder etc. och bytte ut dem mot ett fåtal utvalda indikatorer som ska spegla måluppfyllelsen. Indikatorerna är en del av ett helt paket som polisen har tagit fram och som också löpande följs upp under året. För att ytterligare förstärka återkopplingen kommer departementet att tre gånger om året få en skriftlig och muntlig redovisning från polisen om verksamhetens resultat.”¹²⁸

Socialdepartementet och Socialstyrelsen

Ett annat exempel är Socialstyrelsen. Så här beskriver Socialdepartementet utvecklingsarbetet.

”2007 års regleringsbrev för Socialstyrelsen var ett första steg på vägen i en större översyn. Det var inte möjligt med den korta tid som stod till buds hösten 2006 att göra några mer omvälvande ingrepp. Detta skulle ha krävt mer av diskussion och politisk förankring än vad som är möjligt ett år då det samtidigt sker ett maktskifte. En del mindre förändringar var dock möjliga och fungerade också som ett tillfälle att diskutera med myndigheten i nya banor, alltså en uppvärmning för både departementet och myndigheten. Under våren 2007 pågår ett projekt på Socialdepartementet med syfte att göra en mer omfattande översyn av Socialstyrelsens regleringsbrev.

PO Handikapp, Äldre samt Socialtjänst

Vår ingång i arbetet med årets regleringsbrev var följande:

- Ny regering, ny politik – reviderade mål, reviderade krav.
- Styrningen ska vara inriktad på resultat/effekt – inte på hur/på vilket sätt myndigheten uppnår resultatet.
- Vi ska främst styra det som inte fungerar och vi ska styra på rätt nivå.
- Fortsatt ambition att hålla ihop de tre politikområdena i den mån det är möjligt. Politikområden är tre, socialtjänsten en.
- Färre uppdrag.

128 Justitiedepartementet, Promemoria – Förändringsarbetet avseende polisens regleringsbrev, 2007-03-16.

Först och främst identifierade vi de (politiska) mål för socialtjänsten som skulle få genklang i regleringsbrevet på verksamhetsområdes nivå. De tre verksamhetsområdena fick därmed nästan exakt samma mål inkl. återrapporteringskrav. (Undantag för PO Handikapp, VO Delaktighet och jämlikhet som styr Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd, ett särskilt beslutsorgan inom Socialstyrelsen).

Vidare ville vi undvika fortsatt styrning på verksamhetsgrensnivå. De tidigare målen kändes självklara och i viss mån uppfyllda.

Två undantag:

1) VG Tillsyn som är en gemensam gren för Socialstyrelsen och Länsstyrelserna. Myndigheterna understryker behovet av att samma mål och återrapporteringskrav finns med i samtliga regleringsbrev.

2) PO Socialtjänst, VG Myndighetsuppgifter som är ett tillägg till förordningen (1998:1814) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området.

Med en ny politisk ledning var det naturligt att förändra vår mål- och resultatstyrning. I praktiken innebär det att vi backar ett steg, formulerar oss bättre och pekar tydligare ut vad det är vi anser att Socialstyrelsen bör fokusera på och utveckla under det kommande året. Nu ställer vi oss frågan hur Socialstyrelsen kommer att hantera den minskade detaljstyrningen? Hur kommer myndigheten att använda det utrymme som frigjorts?”

PO Hälso- och sjukvård

Enligt Socialdepartementet var ambitionen vid den förberedande översynen av regleringsbrevet att:

- ”Rensa i floran av mål, återrapporteringskrav och uppdrag. Uppdragen minskade i antal men någon dramatisk förändring avseende mål och återrapportering kan inte ses även om en del av detaljkraven togs bort. Tiden som stod till buds vid utarbetandet av 2007 års regleringsbrev var för kort för att processa mer genomgripande förändringar. Det fanns dock en tanke om att skapa större utrymme för myndigheten att utifrån målen ta ansvar för hur verksamheten ska bedrivas och att styrningen ska ta sikte på problemområden.
- Ensa mål i sådana delar där det inte var motiverat med skillnader. En viss enhetlighet uppnåddes t.ex. i fråga om tillsyn avseende hälso- och sjukvård respektive tandvård vilket borde förenkla verksamheten och ge en entydig styrning oavsett verksamhet. Myndigheten kan göra ”samma sak”.
- Styrningen i regleringsbrevet skulle sträva efter att vara mer inriktad på resultat och mindre på hur myndigheten har arbetat. Styrningen inom hälso- och sjukvården handlar i stora delar om att styra genom mellanhand utan att någon enskild aktör har fullständig kontroll över den hälso- och sjukvård som bedrivs. I 2007 års regleringsbrev frågas dock mer efter vad som sker ute i den verksamhet som när medborgarna än hur Socialstyrelsen arbetat. En viss perspektivförskjutning således men den bör drivas längre än vad som nu skett.

- Spegla den nya regeringens politik. Patientfokuserad, ändamålsenlig vård i rimlig tid samt öppen och jämförbar redovisning av kvalitet var den del av politiken som lyftes fram i 2007 års regleringsbrev. Därmed var det naturligt att knyta an till begreppet *god vård*, vilket återspeglas i mål 1 under verksamhetsområde Hälso- och sjukvård. God vård-begreppet har utformats utifrån vad som uttalats i hälso- och sjukvårdslagen. Begreppet används i allt högre grad i samband med styrning och uppföljning av hälso- och sjukvård, varför det var viktigt att även Socialstyrelsen utgår från detta i sin styrning och uppföljning.

Det är för tidigt att se resultat av de förändringar som gjorts av styrningen. Som redan nämnts pågår för närvarande en större översyn av Socialstyrelsens regleringsbrev som kommer att ge avtryck i 2008 års regleringsbrev.”¹²⁹

Arbetsmarknadsdepartementet och Arbetsmarknadsstyrelsen

Även styrningen av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) har förändrats mellan 2006 och 2007. Antal mål på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå är färre och enligt uppgift ett initiativ från regeringen i syfte att förenkla och förtydliga styrningen. Styrningen har också förändrats på andra sätt. Tidigare angav regeringen t.ex. med vilka indikatorer AMS skulle mäta resultat och måluppfyllelse. För 2007 har man gått tillbaka till en ordning där AMS eget ansvar för att ta fram relevanta indikatorer förtydligats.

Migrationsverket

Det finns också exempel på styrning då antalet mål för myndigheten ökat. Migrationsverket är ett sådant exempel. Ökningen av antal mål för Migrationsverket beror enligt uppgift i huvudsak på nya uppgifter för myndigheten som en konsekvens av nedläggningen av Utlänningsnämnden och införandet av en ny instans- och processordning. Regeringen har också infört ett nytt mål om arbetskraftsinvandring.

Myndigheternas resultatredovisningar till regeringen

Myndigheterna som lyder omedelbart under regeringen ska varje år upprätta och lämna en årsredovisning till regeringen. Reglerna om myndigheternas resultatredovisning i årsredovisningen finns i förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.¹³⁰

”Myndigheten ska redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i annat beslut.

I de fall regeringen inte beslutat om krav på återrapportering ska myndigheten redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet.”

¹²⁹ Socialdepartementet, om förändringsarbete med Socialstyrelsen regleringsbrev 2007, 2007-03-29.

¹³⁰ 3 kap. förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Av resultatredovisningen ska också framgå hur verksamhetens kostnader och andra intäkter än sådana av anslag fördelar sig enligt den indelning för återrapportering som regeringen beslutat.¹³¹

REGERINGEN OM MYNDIGHETERNAS ÅRLIGA RESULTATREDOVISNINGAR

Sommaren 2006 utnämnde regeringen en särskild utredare med uppdrag att utvärdera mål- och resultatstyrningen. Av regeringens direktiv till utredaren framgår bl.a. att:

”Den årliga resultatredovisningen innebär ett betydande arbete för myndigheterna samtidigt som det material som produceras i många fall har ett begränsat värde för regeringen och Regeringskansliet.”¹³²

Det konstateras även att det i regleringsbrevens alltför ofta efterfrågade resultatinformation som det inte är rimligt att kräva att myndigheterna försöker ta fram varje år, och att man i praktiken inte heller får ut särskilt mycket användbar information. Av direktiven framgår också att det i Regeringskansliet inte finns kapacitet för att årligen diskutera och ta ställning till mer grundläggande frågor för alla myndigheter. Arbetet med att beställa underlagsmaterial från myndigheterna och andra kan bli mer genomtänkt. Dessutom kan, enligt direktiven, arbetet med att sammanställa, analysera ett fylligare och mer relevant beslutsunderlag utvecklas.¹³³

MEKANISKT ÅTERGIVANDE AV MÅL OCH REDOVISNING ENLIGT ÅTERRAPPORTERINGSKRAV

Enligt ESV är det stora skillnader mellan myndigheternas resultatredovisningar. Allra mest skiljer de sig i fråga om måluppfyllelseanalys.¹³⁴ Det är meningen att frågan om målens uppfyllelse ska besvaras av återrapportering enligt krav i regleringsbrevet. Men det är bara i vissa fall som denna fråga besvaras helt och hållet. Den mest vanliga redovisningsformen är att myndigheten mekaniskt återger målet och redovisar enligt återrapporteringskraven. Sen får läsaren själv avgöra i vilken utsträckning målet är uppfyllt. Ibland kan läsaren göra denna koppling men oftast inte. Läsaren svävar nästan alltid i ovisshet om målens uppfyllelse.¹³⁵

BEHOV AV SKÄRPTA KRAV PÅ RESULTATREDOVISNINGARNA

ESV anför i sitt förslag till vidareutvecklad årsredovisning 2004 att krav på redovisningen ger skärpa åt verksamheten och att detta är en viktig men ibland förbisedd aspekt av mål- och resultatstyrningen. Resultatinformationen behöver inte alltid komma till användning hos mottagaren. Mål- och resultatstyrningen kan fungera som avsett trots att någon aktiv informationsanvändning hos mottagaren inte kan styrkas. ESV menar att myndigheternas verksamhet kan förbättras just på grund av att myndigheten ska rapportera sina resultat. Dock behöver informationen ha sådan kvalitet att den kan användas till de avgöranden och frågeställningar som definierar mål- och resultatstyrningen.¹³⁶

131 3 kap. 1-2 §§ förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

132 Dir. 2006:30, Utvärdering av resultatstyrningen.

133 Ibid.

134 ESV 2002:14, Effektiv resultatredovisning, s. 25.

135 ESV 2004:22, Vidareutvecklad årsredovisning, s. 34.

136 ESV 2004:22, Vidareutvecklad årsredovisning.

ESV har upprepade gånger framfört att det finns en hel del att önska när det gäller kvalitet i myndigheternas resultatredovisningar. Alltför ofta saknas en förklaring till varför verksamheten utvecklats på ett visst sätt och det finns för många uttalanden om att det som görs ”sannolikt” eller ”förmodligen” bidragit till utvecklingen.¹³⁷ Det finns ett behov av och utrymme för en förbättring av kvaliteten i myndigheternas resultatredovisningar. Detta skulle med stor sannolikhet skapa bättre förutsättningar för regeringens användning av den som ett underlag bedömning av myndigheters verksamhet och för redovisningen till riksdagen. Primärt handlar det om att skärpa kraven på redovisningen genom en precisering av begreppet rättvisande bild, kravet på målpuppfyllelseanalys och analys av myndigheternas ekonomi utifrån ett verksamhetsperspektiv.¹³⁸ ESV anser att resultatinformation som inte motsvarar en viss kvalitativ standard, inte fullt ut kan användas i mål- och resultatstyrningen.

Mot bakgrund av detta lämnade ESV år 2004 förslag till nya regler för myndigheternas resultatredovisningar i syfte att förbättra informationskvaliteten och skärpa redovisningskraven.¹³⁹

Förslagen innebär i korthet att myndigheterna i resultatredovisningen ska beskriva verksamheten, analysera målpuppfyllelsen, analysera ekonomin, analysera vissa personalförhållanden och upprätta resultatredovisningen enligt regleringsbrevet. Förslaget innebär att det som en myndighet påstår i resultatredovisningen ska motsvara principerna relevans, tillförlitlighet, jämförbarhet, begriplighet och transparens.¹⁴⁰

13 AV 29 MYNDIGHETER KOMMENTERAR RESULTAT I FÖRHÅLLANDE TILL MÅLEN

För att komplettera de tidigare studierna har ESV undersökt i vilken omfattning myndigheter i sina respektive årsredovisningar för år 2005 kommenterar verksamhetens resultat i förhållande till de mål som regeringen angett. Studien omfattade 29 myndigheter och visar att:

- 13 av 29 myndigheter redovisar bedömning av målpuppfyllelse för fler än hälften av de mål som regeringen formulerat på verksamhetsgrensnivå.
- 28 av 29 myndigheter redovisar data, kopplat till fler än hälften av de mål som regeringen formulerat på verksamhetsgrensnivå, som mer eller mindre underbygger redovisad bedömning alternativt hade kunnat underbygga bedömning om sådan gjorts och redovisats.
- för 4 av 29 myndigheter, går det att - för fler än hälften av de mål som regeringen formulerat för verksamhetsgren/ar - urskilja vilket kriterium som ska betyda att målet är uppfyllt.

Knappt hälften av myndigheterna redovisade alltså en bedömning om de nått målen eller inte. Regeringen har i vissa fall formulerat återrapporteringskrav som inte har någon direkt koppling till målen. Detta i kombination med kravet på att myndigheten – i de fall regeringen angett återrapporteringskrav – ska begränsa

137 ESV, Läge och utvecklingstendenser, 2003-07-29 (med hänvisningen till 2002:14).

138 ESV 2004:25, Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen, s. 28.

139 ESV 2004:22, Vidareutvecklad årsredovisning.

140 Ibid. s. 19 f. ESV:s föreskrift 1st till 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

redovisningen till att redovisa gentemot återrapporteringskraven kan, enligt ESV:s bedömning, ha bidragit till detta.

I ett flertal av myndigheternas årsredovisningar är det dessutom svårt att utläsa om det är regeringens formulerade mål och/eller myndighetens "egna mål" som är utgångspunkten för redovisning och bedömning.

Det finns också exempel på myndigheter där bedömningen av målpåfyllelse endast görs av myndighetens "egna mål", trots att regeringen angett mål på verksamhetsgrensnivå. Med andra ord svarar dessa myndigheter inte mot de krav på redovisning som ställs.

ÄR RESULTATREDOVISNINGARNA ANVÄNDBARA?

I en studie som ESV genomförde 2003 gav myndighetshandläggare och budgetsamordnare i Regeringskansliet ibland uttryck för att det var svårt att få en bra bild av hur väl myndigheterna faktiskt presterar och om de skulle kunna prestera bättre.

I studien framkom också att tiden och kompetensen inte alltid räckte till. Myndighetshandläggarna hade ofta svårt att hinna med att analysera informationen och göra genomtänkta beställningar i regleringsbrevet. Det framkom också att det tar tid att sätta sig in i myndigheten och verksamheten och därmed också att tränga in i informationen, kanske flera år om man är oerfaren. Årsredovisningen användes också som ett allmänt uppslagsverk om myndigheten. En funktion som inte underbyggs i dokumentets reglering.

Kraven på likriktning i styrningen genom användandet av mallar och gemensamma strukturer uppfattade många som problematiskt och som en anledning till att de underlag som togs fram blev mindre användbara. Utformningen av regleringsbrevet uppfattades också påverkas negativt av detta.

Uppfattningen var också att den politiska ledningens intresse för resultatredovisningsinformation varierade. Många av de intervjuade menade att politikerna främst agerar med utgångspunkt från aktuella politiska frågor, det vill säga vad som är aktuellt i den politiska debatten och vad som uppmärksammas i medierna.¹⁴¹

EN VIKTIG SAMMANSTÄLLNING DÄR KVALITETEN SKIFTAR MEN ÖVERLAG ÄR TILLFREDSTÄLLANDE

Enligt den undersökning som ESV genomförde 2004 uppfattas resultatredovisningarna som en viktig sammanställning av myndigheternas verksamhet som kommer till användning bl.a. i förberedelserna inför mål- och resultatdialogerna med myndighetscheferna. De läses i varierande utsträckning av både statssekreterare och statsråd. Vanligtvis läser den politiska ledningen åtminstone de sammanfattande promemorior av årsredovisningarna, som handläggarna på departementen tar fram. Kvaliteten i resultatredovisningarna uppfattas variera ganska mycket mellan myndigheterna men är, enligt de intervjuade, överlag tillfredställande. De stora myndigheternas resultatredovisningar anses generellt hålla bra klass och fungerar som underlag för beslut. Det finns en förståelse för att de mindre myndigheterna inte håller lika hög klass då de inte anses ha de resurser som krävs för att göra redovisningarna bra.¹⁴²

141 ESV 2003:4, En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet.

142 ESV 2004:25, Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen, s. 27.

I samma undersökning sade generaldirektörer att de har stor nytta av resultatredovisningarna. Redovisningen blir en bekräftelse på vad som gjorts och det blir utifrån den tydligt vad som behöver göras. Upplevelsen är också att den är viktig bl.a. som information till allmänheten.¹⁴³

POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN OM MYNDIGHETERNAS RESULTATREDOVISNINGAR

Några av statssekreterarna i den förra regeringen tycker att *kvaliteten* i myndigheternas resultatredovisning är acceptabel medan andra menar att det är svårt att utläsa vad myndigheterna egentligen åstadkommit. Någon menar att kvaliteten är en direkt konsekvens av vilken kultur som råder i myndigheten och hur öppen myndigheten är med att redovisa eventuella brister.

Vilken *roll* resultatredovisningarna spelar finns det olika uppfattningar om bland statssekreterarna. Någon menar att det finns en koppling till kommande års regleringsbrev och då i huvudsak formuleringar i verksamhetsdelen. Någon annan menar att de i huvudsak har betydelse i de fall de omfattar redovisning av bristande resultat som kan tolkas och uppfattas som en politisk belastning. Endast i enstaka fall anses det också finnas en koppling mellan resultat, måluppfyllelse och framtida finansiella villkor. I huvudsak är det andra faktorer, t.ex. i form av politiska prioriteringar som avgör vilka finansiella ramar som ska gälla. Flera ger uttryck för att redovisning av resultat också framöver måste vara en del i det krav som ställs på myndigheterna.¹⁴⁴

Regeringens resultatredovisning till riksdagen

I lagen om statsbudgeten slås fast att:

”regeringen ska för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och *det resultat* som uppnåtts på olika verksamhetsområden”.¹⁴⁵

Regeringen har uttalat att det mot bakgrund av att regeringen för riksdagen anger vilka mål som avses bli uppnådda, också är ”naturligt” att redovisa de resultat som har uppnåtts. Ett annat motiv är att en regering måste vara beredd att vidta åtgärder för att de resultat som uppnås kan redovisas och jämföras med vad som var avsett. Ett tredje motiv är, enligt regeringen, att underlätta för riksdagens utskott att i ökad utsträckning ägna sig åt uppföljning och utvärdering av resultat av den verksamhet som riksdagen beslutat om.¹⁴⁶

”När riksdagen fattar beslut bör den - - ha tillgång till information om de resultat som hittills uppnåtts och de mål som förväntas bli uppnådda.

För att riksdagens – och även regeringens – behov av politiskt betydelsefullt underlag på olika områden ska kunna tillgodoses, behöver resultatinformation sökas även utanför myndigheternas regelbundna redovisningar och analyser. - - - Oberoende av hur resultatinformationen

143 Ibid. s.27 f.

144 Genomförda intervjuer med politiker och tjänstemän september 2006 – februari 2007.

145 2 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

146 Prop. 1995/96:220.

tas fram och med vilken frekvens detta sker, bör regeringen - - - presentera den för riksdagen vid lämpliga tillfällen.

- - -

Budgetpropositionen blir - - - på de flesta områden det naturliga dokumentet för den löpande redovisningen av mål och resultat på områden där ekonomiska styrmedel, särskilt anslag, används i stor utsträckning.

- - -

Det kan också i flera fall vara lämpligt att regeringen redogör för åsyftade mål och uppnådda resultat utan att samtidigt några förslag till nya åtgärder lämnas. Sådan uppföljning av utvecklingen inom ett politikområde kan med fördel redovisas med en skrivelse till riksdagen.”¹⁴⁷

INNEHÅLL OCH KVALITET KAN FÖRBÄTTRAS

Riksdagen har under senare år ställt allt högre krav på innehållet i och kvaliteten på regeringens resultatinformation.¹⁴⁸ Finansutskottet har i olika betänkanden framfört generella synpunkter på brister i resultatinformation som inte direkt avser ett enskilt politikområde eller utgiftsområde. Övriga utskott och finansutskottet har även uttalat sig om deras respektive politikområden.

Regeringen har i flera budgetpropositioner och i årsredovisning för staten kommenterat dessa brister och angett att regeringen ska förbättra redovisningen så att riksdagen får ett relevant beslutsunderlag.¹⁴⁹

I bl.a. årsredovisning för staten 2003 svarade regeringen att:

”resultatredovisningen bör ge riksdagen förutsättningar att bedöma måluppfyllelsen med hjälp av bl.a. resultatindikatorer och nyckeltal samt att måluppfyllelsen bör kopplas till förslagen om anslag för kommande år.”¹⁵⁰

Och i budgetpropositionen för 2006 skriver regeringen att:

”Mot bakgrund av hittills vunna erfarenheter finns det anledning att noga överväga hur intentionerna i lagen om statsbudgeten om regeringens resultatredovisning och riksdagens behov av återrapportering på bästa sätt kan tillgodoses. Regeringen har för avsikt att i särskild ordning och i nära dialog med företrädare för såväl riksdagen som förvaltningen i övrigt överväga den fortsatta inriktningen av arbetet med att ta fram en ändamålsenlig form för redovisning av resultatinformation. Regeringen har för avsikt att under 2006 återkomma till riksdagen med en redogörelse för den närmare inriktningen av förestående utvecklingsinsatser inom området.”

ESV har genomfört en studie av regeringens resultatredovisning i budgetpropositioner och vad utskotten har kommenterat i budgetbetänkanden inför

147 Prop. 1995/96:220, bet. 1996/97:KU3, rskr. 1996/97:27.

148 Försl. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23.

149 rop. 1997/98:1, prop. 1998/99:1, skr. 2003/04:101 Årsredovisning för staten 2003, skr. 2004/05:101 Årsredovisning för staten 2004, prop. 2005/06:1, prop. 2006/07:1.

150 Skr. 2003/04:101, Årsredovisning för staten 2003.

budgetåren 2004, 2005 och 2006. Studien har omfattat fem politikområden inom fyra utgiftsområden.¹⁵¹

Regeringen presenterar i varje budgetproposition och för varje politikområde ett avsnitt som kallas resultatredovisning. Redovisningarna innehåller en hel del information som inte handlar om resultatet, utan snarare utgör en beskrivning av det allmänna tillståndet, vidtagna åtgärder etc. Vissa resultatredovisningar är förhållandevis tydliga, medan andra är svåra att förstå. Regeringen redovisar sin bedömning av resultatet för en del politikområden, men inte för alla. I de fall regeringen gör en bedömning är det ibland otydligt på vilket underlag regeringen baserar sin bedömning.

Genomgången av resultatredovisningarna i budgetbetänkandena för de studerade politikområdena visar att flera av utskottens synpunkter har återkommit flera år. Trafikutskottet har ställt samma krav på indikatorer, tydligare redovisning, jämförelser över tid och internationella jämförelser i samtliga studerade budgetbetänkanden. När försvarsutskottet hösten 2005 redogjorde för utskottets uppfattning refererade utskottet till betänkanden från bl.a. mitten av 1990-talet och början av 2000-talet. Utskotten ansåg med andra ord att deras krav inte har blivit tillgodosedda.

Samtliga resultatredovisningar innehåller en hel del information som inte utgör en beskrivning av resultatet, utan snarare en beskrivning av det allmänna tillståndet, vidtagna åtgärder etc.

Regeringens bedömning av måluppfyllelsen är otydlig utom för transportpolitiken och miljöpolitiken. Men även när regeringen tar tydlig ställning är det i vissa fall oklart på vilka grunder regeringen gör sin bedömning.

För transportpolitiken görs resultatredovisningen både för politikområdet och för verksamhetsområdena. För integrationspolitiken och miljöpolitiken görs bedömningen i huvudsak för politikområdet och inte för verksamhetsområdena. För totalförvar och IT, elektronisk kommunikation och post görs inte någon samlad bedömning för politikområdet.

Utskotten gjorde, med något undantag, inte någon annan bedömning av resultaten än regeringen. Utskotten kritiserade sällan resultaten, men har tillåtit sig att vara försiktigt negativa i vissa fall. Det faktum att regeringens bedömning av måluppfyllelsen många gånger är otydlig kan ha gjort det svårt för utskotten att ta ställning till resultatet.

Försvarsutskottet och trafikutskottet har upprepade gånger varit uttalat kritiska till regeringens resultatredovisning. Trafikutskottet har varje år ställt krav på tydligare resultatredovisning, resultatindikatorer, jämförelser över tid och internationella jämförelser. Försvarsutskottet har efterfrågat bättre mål, kostnadsredovisning och resultatredovisning. Försvarsutskottet har också ansett att målen och resultatbedömningen borde kopplas ihop med anslagsförslagen och ses som en helhet.¹⁵²

151 Politikområdena är totalförvar, integrationspolitik, miljöpolitik, transportpolitik samt IT, elektronisk kommunikation och post. De två sistnämnda politikområdena ingår båda i utgiftsområde 22 Kommunikationer.

152 Bet. 2003/04:TU1. Trafikutskottet uttrycker samma önskemål om en tydligare resultatredovisning budgetbetänkandena från riksmötena 2004/05 och 2005/06. Av budgetbetänkandet från riksmötet 2006/07 framgår att utskottet anser att kvalitativa mål måste kompletteras med relevanta och allmänt accepterade resultatindikatorer. Se t.ex. yttrande 2002/03:FöU1y, yttrande 2002/03:FöU3y, yttrande 2003/04:FöU2y, bet. 2003/04:FöU3, bet. 2003/04:FöU5 samt bet. 2003/04:FöU6, bet. 2006/07:FöU1.

Trafikutskottets och försvarsutskottet anser att deras krav på bättre resultatredovisning inte har blivit tillgodosedda av regeringen. Regeringen har tillmötesgått krav på ändrade mål, men har inte lyckats utveckla resultatinformationen i enlighet med önskemålen. Trots att utskotten tycker att beslutsunderlaget är bristfälligt godkänner de nästan utan undantag regeringens förslag till anslags-tilldelning.¹⁵³

Miljö- och jordbruksutskottet och socialförsäkringsutskottet har inte kommenterat redovisningen av resultaten av miljöpolitiken och integrationspolitiken närmare.¹⁵⁴

Gemensamt för miljöpolitiken och integrationspolitiken är att politikområdena är förhållandevis små. Anslagen uppgår till ca 4 mdkr per politikområde. Regeringen har för båda politikområdena tagit fram flera mål på övergripande nivå. Målen är inte kopplade till särskilda verksamhetsområden utan gäller för hela politikområdet. Dessutom har regeringen pekat ut särskilda aktörer, Miljömålsrådet och Integrationsverket, som har fått ansvar för att analysera resultaten för respektive politikområde.

RIKSDAGENS EGET ARBETE MED ATT UTVECKLA UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING

Ett utvecklingsarbete har under de senaste åren bedrivits i syfte att ge riksdagen och regeringen bättre underlag för prioriteringsdiskussioner och för att lättare kunna bedöma värdet av insatta resurser i förhållande till beslutade mål.

”Utskottens arbete med uppföljning och utvärdering handlar i första hand om att få information om *resultatet av olika insatser inom både regelstyrning och ekonomisk styrning* (ESV:s kurs.) och att använda denna information som underlag till de beslut om lagstiftning och budget som riksdagen fattar.”¹⁵⁵

Så beskriver arbetsgruppen för genomförande av Riksdagskommitténs förslag inriktningen på arbetet med uppföljning och utvärdering i riksdagen. Som framgår av citatet talas i beskrivningen om resultatet av både regelstyrning och ekonomisk styrning. Arbetsgruppen har också formulerat ett förslag till ett övergripande mål för riksdagsförvaltningens stöd till utskottens uppföljning och utvärdering:

”Målet för riksdagsförvaltningens stöd till riksdagens ledamöter och utskott är att riksdagens arbete och beslut ska grundas på bästa möjliga kunskapsunderlag. Som ett led i beredningen av propositioner, skrivelser och motioner ska därför ledamöter och utskott ges tillgång till kunskap om resultatet av redan fattade riksdagsbeslut.”¹⁵⁶

Utskottens uppföljnings- och utvärderingsverksamhet regleras i riksdagsordningen. Utskottens löpande uppföljning omfattar bl.a. insatser kopplade till beredningen av budgetpropositionen och regeringens resultatskrivelser. Arbetet omfattar dels

153 Ibid.

154 Se t.ex. bet. 2005/06:MJU1 och bet. 2006/07:MJU1.

155 2006/07:URF3, Riksdagen i en ny tid, Forskning och framtid, uppföljning och utvärdering, s. 37.

156 Ibid. s. 36.

att bedöma innehåll i mål och målformuleringar, dels att analysera regeringens resultatinformation och formen för resultatredovisningen i förhållande till av riksdagen beslutade mål.

I juni 2006 beslutade riksdagen om nya riktlinjer för riksdagens eget arbete med uppföljning och utvärdering. Av riktlinjerna framgår att riksdagen är en central länk i styrkedjan när det gäller den ekonomiska styrningen. För att styrningen ska fungera måste riksdagen få information om resultaten i form av om resurserna har fördelats enligt de politiska prioriteringarna och om avsedda resultat har uppnåtts. Av riktlinjerna framgår också vikten av att alla utskott granskar den resultatinformation som regeringen lämnar i budgetpropositionen och resultatskrivelser.

Utifrån riktlinjerna har en arbetsgrupp inom riksdagsförvaltningen tagit fram ett antal förslag i syfte att ytterligare utveckla utskottens arbete kopplat till den ekonomiska styrningen. Målet för riksdagsförvaltningens stöd till riksdagens ledamöter och utskott är att riksdagens arbete och beslut ska grundas på bästa möjliga kunskapsunderlag. Detta innebär att alla utskott genom ett utökat stöd årligen, i beredningen av budgetproposition, resultatskrivelser och andra propositioner och skrivelser med mål- och resultatinformation, ska få än bättre möjligheter att följa upp och analysera de resultat som regeringen redovisar i förhållande till de mål och anslag riksdagen beslutat om. Utvecklingen innebär också att utskotten ska få stöd i arbetet med att fortsätta att utveckla dialogen med regeringen i syfte att utveckla och utskottsanpassa mål- och resultatinformationen i budgetberedningen.¹⁵⁷

Resultatinformation i särskilda skrivelser

För att förbättra riksdagens möjligheter att arbeta med uppföljning och utvärdering i budgetsammanhang beslutade riksdagen 2001 att regeringen varje år senast den 14 maj, ska lämna särskilda resultatskrivelser för alla utgiftsområden. Resultatskrivelserna ska alltså lämnas vid sidan av resultatredovisningen i budgetpropositionen.

Skrivelserna behövde enligt riksdagen inte omfatta all verksamhet inom ett utgiftsområde, utan borde i stället innehålla en fördjupad resultatredovisning och analys av vissa verksamheter inom utgiftsområdet.¹⁵⁸

Regeringen hävdade att riksdagens krav på årliga resultatredovisningar inom samtliga utgiftsområden inte kunde tillgodoses med detsamma, utan förordade ett successivt införande över ett antal år.¹⁵⁹ Finansutskottet framhöll då att regeringen får komma överens med berörda utskott om när och med vilken inriktning resultatskrivelser ska lämnas.¹⁶⁰

Regeringen har under åren 2001–2005 lämnat resultatskrivelser inom knappt en tredjedel av politikområdena. Inom några politikområden har flera skrivelser lämnats.¹⁶¹

157 Ibid.

158 Riksdagsstyrelsens förslag 2000/01:RS1, s. 76–78 och bet. 2000/01:KU23, s. 23–24.

159 Prop. 2002/03:1, volym 2, utgiftsområde 2, s. 31.

160 Bet. 2002/03:FiU2, s. 9.

161 ”Regeringens redovisning av resultatindikatorer” PM 2005-05-16 av Riksdagens utredningstjänst, skriven på uppdrag av finansutskottet och refereras i bet. 2004/05:FiU28, s. 15–17 och bet. 2005/06:FiU15.

POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN OM REGERINGENS RESULTATINFORMATION

Flera intervjuade kanslichefer tycker att regeringens resultatredovisningar behöver förbättras.

Riksdagsledamöter och kanslichefer kompletterar brister i resultatredovisningarna i budgetpropositionen med information i huvudsak direkt från myndigheterna i form av deras årsredovisningar. Information från t.ex. Regeringskansliet, myndigheter och kommittéer är också källor som ofta används.

Både riksdagsledamöter och kanslichefer menar att det saknas ett tydligt effektivitetsperspektiv i redovisningarna. Flera är av uppfattningen att de resultat som redovisas ofta är sådana där regeringen kan visa på förbättringar. Regeringens beskrivning och bedömning av resultat tas av flera riksdagsledamöter med en nypa salt (oavsett om det är det egna partiet som sitter i regeringsställning eller inte). Några ledamöter talar om att de inte ens i opposition utnyttjar blottor i regeringens resultatredovisning eftersom möjligheterna att påverka förslagen till budget är mycket begränsade som en konsekvens av rambeslutsmodellen.

Samtidigt är flera ledamöter också lite självkritiska. De menar att riksdagen generellt sett är dålig på att hantera mål, resultat och uppföljningar och sätta in det i sitt rätta sammanhang. Det finns även en uppfattning att riksdagsledamöter generellt sett inte vill lägga kraft på historien - vilket resultat ibland uppfattas som - utan i stället engagera sig i framtiden.

Flera riksdagsledamöter och kanslichefer pekar på att *resultatskrivelser* spelar en liten roll eftersom det är upp till regeringen att avgöra vilket innehåll de ska fyllas med. Till sist är det ändå regeringen som avgör vad de vill och inte vill redovisa. Uppfattningen är att innehållet i resultatskrivelserna oftare består av vad regeringen gjort än vilka resultat som uppnåtts. Samtidigt konstaterar både riksdagsledamöter, kanslichefer och statssekreterare att ordningen med resultatskrivelser egentligen inte har några rimliga förutsättningar att fungera i och med att regeringen inte samtidigt kan lämna förslag till förändringar.¹⁶²

Om kopplingen mellan verksamhet och ekonomi

MYNDIGHETERNA SKA REDOGÖRA FÖR . . .

I resultatredovisningen i årsredovisningen ska myndigheterna redogöra för hur verksamhetens kostnader och andra intäkter än sådana av anslag fördelar sig enligt den indelning för åiterrapportering av verksamheten som regeringen har beslutat och angivit i regleringsbrevet.¹⁶³ Avgiftsbelagd verksamhet ska även särredovisas.

Informationen som lämnas enligt denna paragraf ska överensstämma med informationen i de finansiella delarna av årsredovisningen.

Fram t.o.m. den 28 februari 2007 skulle även uppgifter om en fördelning av verksamhetens kostnader på verksamhetsgrenar rapporteras in till informations-systemet Hermes. Detta krav har dock tagits bort, eftersom den informationen inte användes i Regeringskansliet.

I budgetpropositionen aggregeras och redovisas dock inte myndigheternas redovisning av kostnader i förhållande till verksamheten till riksdagen.

¹⁶² Genomförda intervjuer med politiker och tjänstemän september 2006 – februari 2007.
¹⁶³ 3 kap. 2 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

OM ANVÄNDNING AV MYNDIGHETERNAS ÅRSREDOVISNINGAR I

REGERINGSKANSLIET OCH KOPPLINGEN MELLAN VERKSAMHET OCH EKONOMI

Den studie om hur årsredovisningarna används i Regeringskansliet som ESV gjorde 2003¹⁶⁴ visade på att de finansiella dokumenten inte nödvändigtvis används för att ställas mot resultat i resultatredovisningen, utan snarare för att se hur olika typer av poster utvecklas som t.ex. utvecklingen av personalkostnader eller övriga driftskostnader. I dessa fall blir det en sorts effektivitet i driften som kontrolleras, inte faktiskt resultat i förhållande till insatta resurser.

ESV konstaterade att många uppfattar att det är svårt att koppla ihop verksamhet och ekonomi i den meningen att det är svårt att se om myndigheten använder pengarna på rätt sätt kopplat till prestationerna. Några av de tjänstemän som intervjuades menade att myndighetens redovisning av kostnader och intäkter per verksamhetsgren dock är en viktig utgångspunkt för en sådan analys.

Det visade sig också att tjänstemännen läser olika delar i årsredovisningarna beroende på vilken funktion de har. De flesta myndighetshandläggare som ESV intervjuade sade att de mest fokuserar på resultatredovisningen. Budgetsamordnarna vid sakenheterna var dock mer inriktade på de finansiella delarna.

Många av tjänstemännen vid sakdepartementen upplevde att kontaktpersonerna på Finansdepartementet enbart fokuserar på den finansiella informationen och anslagsnivåerna. ”Finansen vaktar sina pengar” som en av myndighetshandläggarna uttryckte det. Den resultatinformation som lämnas som beredningsunderlag till Finansdepartementet diskuteras sällan.¹⁶⁵

Årsredovisningen utgör också, enligt de intervjuade, en del i det beredningsunderlag som tas fram inför ramberedningen. Beredningsunderlaget innehåller bland annat en resultatbedömning och analys per politikområde och myndighet/anslag samt en mängd finansiell information.

Flera av intervjupersonerna menar att anslagsnivåerna inte avgörs med utgångspunkt från årsredovisningarna. Ramarna är redan givna och därmed i princip också anslagsnivåerna. Man gör bara justeringar i marginalen. Men det finns undantag. Vad gäller grundutbildningen vid universitet och högskolor beskrivs resultatredovisningarna som ett viktigt beslutsunderlag.

Anslagstilldelningen för dessa myndigheter är direkt kopplad till prestationerna. För vissa politikområden som styrs av långsiktiga så kallade särpropositioner har anslagsnivåerna redan lagts fast för längre perioder.

En utbredd åsikt bland dem som intervjuats är också att det är sällan som bara informationen i årsredovisningsdokumentet påverkar anslagstilldelningen. Det sägs vara kombinationen av olika slag av information, där resultatredovisningen i årsredovisningen bara utgör en del av informationen, som påverkar anslagstilldelningen. En annan förklaring som kommer fram i intervjuerna är att större förändringar beror på politiska beslut som inte är direkt kopplade till resultatinformation i årsredovisningarna.¹⁶⁶

I ESV:s intervjuer hösten 2006 har frågan om i vad mån målen är realistiska i relation till avsatta resurser behandlats. Tjänstemän vid både myndigheter och

164 ESV 2003:4, En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet.

165 Ibid.

166 Ibid.

departement gav uttryck för att det i många fall inte finns någon tydligt koppling mellan avsatta resurser och formulerade mål.

INGEN VÄRDERING AV RESURSFÖRBRUKNINGEN I BUDGETPROPOSITIONEN

En genomgång av budgetpropositioner för de studerade utgiftsområdena ger en bild av att regeringen generellt sett i en mycket liten utsträckning för resonemang kring kopplingen mellan å ena sidan genomförd eller planerad verksamhet och å andra sidan tilldelade eller beräknade finansiella resurser.

De avsnitt som i budgetpropositionen behandlar mål, insatser och resultatuppföljning innehåller i princip inga resonemang om vilka finansiella resurser som beräknas komma att behövas för att uppnå målen eller någon bedömning av om finansiella resurserna har varit tillräckliga, används effektivt eller används i den utsträckning regeringen har avsett. Det är nästan bara när man redogör för bidragsutbetalningar som regeringen över huvud taget nämner pengar i resultatredovisningsavsnitten och då är det närmast fråga om att tala om hur mycket som har eller föreslås betalas ut.

I avsnitten om utgiftsutveckling och budgetförslag görs inte heller någon direkt koppling mellan målen för verksamheten och de finansiella resurserna eller så görs detta på en mycket översiktlig nivå.

Om utgiftsutvecklingen resonerar regeringen i allmänna termer. Till exempel om vad en ökning eller minskning i utfallet i förhållande till budget beror på eller hur mycket utgifterna har ökat eller minskat i förhållande till tidigare år, utan att värdera om detta är bra eller dåligt, i linje med regeringens intentioner, om det beror på mer effektivt utnyttjande av resurser eller andra faktorer.

I budgetförslagen i budgetpropositionerna redovisas oftast inte några direkta bedömningar till grund för förslaget om nivån på anslagen. Motiven till anslagsförslagen m.m. är ofta mycket kortfattat angivna och många gånger anges pris- och löneomräkning, generell besparing, fråga om omfördelning till annat anslag, en prioriterad uppgift, ökade kostnader till följd av nya uppgifter eller ökade utgifter.

När det gäller budgetförslagen är det intressant att notera att regeringen inom politikområdet transportpolitik i många fall har en betydligt längre motivering till sina förslag när det gäller anslag, avgifter, lån och bemyndiganden än inom andra politikområden. Detta gäller i synnerhet verksamhet som bedrivs av Vägverket och Banverket. Motiveringen till förslagen om resurstilldelning tar dock inte sin utgångspunkt i målen för verksamheten utan med utgångspunkt i de nationella investeringsplanerna.

Den enda egentliga konkreta koppling mellan mål och finansiella resurser som regeringen har gjort i de utgiftsområden som har studerats är inom politikområdet totalförsvaret där regeringen har gjort en skiss över hur anslagen kopplar till verksamhetsstrukturen (politikområden och verksamhetsområden). Skissen visar bl.a. att ett och samma anslag kan finansiera flera olika verksamhetsområden. Regeringen använder dock inte skissen vidare och hänvisar inte till den vid sin senare redogörelse för budgetförslag.

NÄRMARE OM RIKSDAGENS SYNPUNKTER PÅ KOPPLINGEN MELLAN MÅL- OCH RESULTATSTYRNING OCH FINANSIELL STYRNING

Regeringen redovisar inte kostnader för verksamheternas resultat i någon av de undersökta resultatredovisningarna. Regeringen redovisar kostnader och utgifter

på andra ställen i budgetpropositionen, men dessa ställs aldrig i relation till uppnådda resultat.¹⁶⁷

Regeringen refererar inte till tidigare resultat när man argumenterar för resurser för kommande budgetår. En orsak till att det är svårt att åstadkomma styrning och uppföljning av kostnader i förhållande till resultat kan vara att verksamhetsstrukturen och anslagsstrukturen inte samspelar.

Regeringen redovisar inte heller vad man förväntar sig att uppnå med begärda anslag, lån eller bemyndiganden.

RIKSDAGEN FRÅGAR EFTER KOPPLING MELLAN VERKSAMHET OCH PENGAR

Riksdagen anvisar och följer upp resurser i en struktur (utgiftsområden och anslag), medan resultatet redovisas i en annan struktur (politikområden och verksamhetsområden). Varje utgiftsområde hör till ett särskilt utskott. Inget utgiftsområde är delat mellan flera utskott.

Under ett antal år har riksdagen efterlyst en koppling mellan mål- och resultatstyrning och finansiell styrning. Återkommande i utskottens betänkanden har bl.a. varit att måluppfyllelsen bör kopplas till förslagen om anslag för kommande år, vilket kräver att motiven för regeringens förslag framgår tydligare.

Riksdagen har konstaterat att kopplingen mellan regeringens resultatredovisning och budgetförslagen många gånger är bristfällig.¹⁶⁸ Finansutskottet har t.ex. för utgiftsområde 2 konstaterat att de föreslagna anslagsförändringarna snarare grundas på traditionella budgetpolitiska prioriteringar än eventuella brister eller andra omständigheter som uppmärksammats i samband med uppföljningen. Finansutskottet har uttryckt att regeringen måste tydliggöra sambandet mellan uppföljningsresultat och föreslagna anslagsnivåer i budgetpropositionen. Annars kommer riksdagen inte att uppfatta mål- och resultatstyrningen som ett viktigt budgetpolitiskt styrinstrument.¹⁶⁹

Finansutskottet har pekat på flera olika anledningar till att kopplingen mellan resultat och förslag är otillräcklig och att helhetssynen brister. En orsak är de allmänt formulerade målen. Finansutskottet har uttryckt att ett föreslaget resurstillskott måste kunna prövas mot konkreta, mätbara och uppföljningsbara mål eller resultatindikatorer. Målen ska kunna vara en utgångspunkt för riksdagspartiernas politiska prioriteringar och diskussioner.¹⁷⁰

Regeringen har också som svar på riksdagens kritik uttalat ambitionen att för varje myndighet redovisa såväl finansiering och resursförbrukning som bidrag till måluppfyllelse per politikområde. Länken mellan mål- och resultatstyrningen och den finansiella styrningen skulle således vara myndigheten.¹⁷¹

167 I budgetpropositionen redovisas utgiftsutvecklingen för respektive utgiftsområde fördelad på transfereringar, verksamhetskostnader och investeringar. För politikområdena redovisas utgifter totalt och per anslag (utfall föregående budgetår samt budget och prognos för innevarande budgetår) samt i förekommande fall s.k. skatteutgifter för politikområdet. Skatteutgifter är stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida, t.ex. i form av skattelättnader. Dessa skatteutgifter påverkar statsbudgetens saldo och kan enligt regeringen därför jämföras med stöd på budgetens utgiftssida.

168 Bet. 2003/04:FiU2, bet. 2004/05:FiU1, bet. 2004/05:FiU28, bet. 2005/06:FiU2, bet. 2005/06:FiU15.

169 Bet. 2003/04:FiU2.

170 Bet. 2003/04:FiU2.

171 Prop. 2004/05:1, s. 260–263 och skr. 2004/05:101, s. 260.

UTSKOTTEN HAR OLIKA INTRESSE AV FINANSIERINGSFRÅGAN

När det gäller regeringens förslag i budgetpropositionerna om finansiering och finansiell styrning har vissa av de studerade utskotten återkommande kommentarer i sina betänkanden, medan andra utskott i princip aldrig kommenterar detta område.

Av de studerade utskottsbetänkandena är det två utskott, trafikutskottet och miljö- och jordbruksutskottet som inte har kommenterat kopplingen, eller bristen på koppling, mellan verksamhet och finansiering.

Två av utskotten, trafikutskottet och försvarsutskottet, har vart och ett av de studerade åren i princip i sin helhet bifallit regeringens förslag till anslag, beräkning av avgifter, lån och bemyndiganden m.m. De andra två studerade utskotten, socialförsäkringsutskottet och miljö- och jordbruksutskottet har i några fall efter partimotioner från regeringen och samarbetspartierna justerat nivån på de anslag som regeringen föreslagit.

Försvarsutskottet har vid upprepade tillfällen tagit upp behovet av att anslag, mål och resultat av verksamheten inom totalförsvaret måste formuleras på ett sådant sätt att riksdagen ges förutsättningar att utöva sin finansmakt, att styra verksamhetens inriktning och kontrollera resultatet och dess effekter. Försvarsutskottet har framhållit att för att styrning och uppföljning av verksamheten från riksdagens sida ska bli effektiv måste regeringen lämna förslag till konkreta uppföljningsbara mål för de olika verksamheterna, tydligare ange vilka ändamål som anslagen är tänkta att finansiera samt redovisa resultat och effekter mer konkret än hittills.

Försvarsutskottet har även uttalat att utskottet anser att fler anslag än för närvarande skulle förbättra riksdagens möjligheter att utöva sin finansmakt och bestämma hur medlen för det militära försvaret ska användas.

Socialförsäkringsutskottet har i ett fall gjort ett tillkännagivande till regeringen om ett förbättrat underlag för bedömning av behovet av och utnyttjandet av resurser för asylprocessen.

POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN OM RESULTATREDOVISNING OCH KOSTNADER

Flera av de intervjuade riksdagsledamöterna uppgav att resultatinformationen generellt sett inte används som ett underlag i utskottens beredning av budgeten och påverkar alltså inte anslagets storlek i någon större omfattning. Flera av de intervjuade sa att anslagen i stället bestäms med utgångspunkt från förra årets anslagsnivå. Justeringar görs på marginalen och det blir därmed det fokus man får, dvs. vilka förändringar som föreslås jämfört med föregående år och varför. Flera ansåg att budgetförslagen ofta var dåligt motiverade.

Större förändringar i anslagsnivåer angavs bero på andra politiska överväganden och beslut som inte direkt var kopplade till resultatinformationen. Politiska ambitioner, menar flera ledamöter, mäts snarare utifrån hur mycket pengar man satsar på olika områden än vilka mål man sätter för verksamheterna. Politiken är i första hand framåtriktad. Det som är aktuellt just nu är det man vill satsa på och på så sätt visa handlingskraft. Därför är det svårt att få i gång diskussioner i riksdagen om vad som hänt och vilka resultat som uppnåtts inom olika verksamheter som grund för beslut om resurstilldelning.

Flera ansåg dock att det vore intressant att kunna se en koppling mellan verksamhet och ekonomi och frågar efter sådana uppgifter från regeringen.

Vid intervjuer med handläggare i Regeringskansliet ansåg någon att genom att införa volymmål är det lättare att göra en koppling till finansiering. Ett problem

som lyftes fram var att det är svårt att sätta mål för verksamheten i relation till anslagna resurser.

Några tjänstemän menade att måluppfyllelsen kunde få betydelse för resurstilldelningen främst när man såg behov av ökade resurser t.ex. på grund av ökad arbetsbörda eller behov av ökade insatser för kontroll.

Flera handläggare i Regeringskansliet ansåg att mål- och resultatstyrningen och ramanslaget inte samverkar med varandra och att kopplingen mellan mål och resurser inte är tydlig. Målen måste dock vara möjliga att uppnå med de medel som har tilldelats. En myndighetsrepresentant menade att man nog kan nå en koppling mellan verksamhet och ekonomi om mål- och resultatstyrningen och ramanslaget tillämpas som det var tänkt.

Flera myndighetsrepresentanter ansåg att förvaltningsanslaget ligger stabilt över tiden och påverkas på marginalen av särskilda satsningar, men att det inte är tydligt kopplat till målen. Någon menade dock att genom beslut att tilldela anslag till myndigheten beställer regeringen en viss omfattning av verksamheten som i praktiken innebär att det finns ett mål och en förväntan på resultat i form av att förbruka de medel som anslagits.¹⁷²

172 De flesta av de politiker och tjänstemän ESV intervjuade hösten 2006 och vintern 2007 anser att det är svårt att utläsa vad myndigheterna egentligen åstadkommit. Resultatinformation anses dock generellt sett vara viktig. Flera ger uttryck för att redovisning av resultat också framöver måste vara en del i de krav som ställs på myndigheterna.

KÄLLFÖRTECKNING

Böcker

- Karin Brunsson, *Dubbla budskap*, 1995.
Hans Esping, *Ramlagar i förvaltningspolitiken*, 1993.
Red. Sven Modell, Anders Grönlund, *Effektivitet och styrning i statliga myndigheter*, 2006.
Per Molander, m.fl. *Vem styr?* 2002.
Olof Petersson, *Den offentliga makten*, 2007.
Gunnar Pihlgren, Arne Svensson, *Målstyrning, 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, 1989.
Björn Rombach, *Det går inte att styra med mål!* 1991.
Göran Sundström, *Stat på villovägar*, 2003.
James Q Wilson, *Bureaucracy, What Government Agencies Do and Why They Do It*, 2000.

Riksdagstryck

- Regeringsformen (1974:152)
Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.
Verksförordningen (1987:1100).
Förordningen (1993:134) om årsredovisning och anslagsframställning.
Förordningen (1996:882) om myndigheters årsredovisning, m.m.
Anslagsförordningen (1996:1189).
Förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.
Förordningen (1996:353) med instruktion för Konkurrensverket.
Förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket.

- Bet. 1996/97:KU3.
Bet. 1999/2000:FiU13.
Bet. 2000/01:FiU1.
Bet. 2001/01:KU23.
Bet. 2000/01:FiU1.
Bet. 2002/03:FiU2.
Yttr. 2002/03:FöU1y.
Yttr. 2002/03:FöU3y.
Bet. 2003/04:FiU2.
Bet. 2003/04:FöU3.
Bet. 2003/04:FöU5.
Bet. 2003/04:FöU6.
Bet. 2003/04:TU1.
Yttr. 2003/04:FöU2y.
Bet. 2004/05:FiU1.
Bet. 2004/05:FiU28.
Bet. 2004/05:TU1.
Bet. 2005/06:FiU1.
Bet. 2005/06:FiU2.
Bet. 2005/06:FiU15.
Bet. 2005/06:TU1.

Bet. 2005/06:MJU1
Bet. 2006/07:FöU1.
Bet. 2006/07:MJU1.

Skr. 2003/04:101, Årsredovisning för staten.
Skr. 2004/05:101, Årsredovisning för staten.

Förs. 2000/01:RS1, Riksdagen inför 2000-talet, Riksdagskommittén.
2006/07:URF3, Utredningar från riksdagsförvaltningen, Riksdagen i en ny tid, Forskning och framtid, uppföljning och utvärdering – Arbetsgruppen för genomförandet av Riksdagskommitténs förslag.

Prop. 1986/87:99, Ledning av den statliga förvaltningen.
Prop. 1987/88:100.
Prop. 1987/88:150.
Prop. 1995/96:220.
Prop. 1997/98:1.
Prop. 1998/99:1.
Prop. 1999/2000:1.
Prop. 2002/03:1.
Prop. 2004/05:1.
Prop. 2005/06:1.
Prop. 2006/07:1.

Dir. 2006:30, Utvärdering av resultatstyrningen.

Riksdagens revisorer

Riksdagens revisorer 2001/02:12, Statens personalpolitik.

Riksrevisionen

Förstudie 2005-05-03. Mål- och återrapporteringskrav i regleringsbrev.
RiR 2005:13, Riksrevisionens årliga rapport 2005.
RiR 2005:18, Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna, november 2005.
RiR 2006:18, Riksrevisionens årliga rapport 2006.

Statens offentliga utredningar

SOU 1983:39, Politisk styrning – administrativ självständighet, betänkande av Förvaltningsutredningen.
SOU 1985:40, Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning, huvudbetänkande av Verksledningskommittén.
SOU 1996:14, Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område, betänkande av Budgetlagsutredningen.
SOU 2007:10, Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft, slutbetänkanden av Ansvarskommittén.

Departementsserien

Ds 1995:73, Finansdepartementet, Fortsatt reformering av budgetprocessen.

Ds 2000:63, Finansdepartementet, Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens.

Ds 2003:49, Finansdepartementet, Nya principer för utformning av statsbudgeten.

Ekonomistyrningsverket

ESV 2002:14, Effektiv resultatredovisning.

ESV 2003-07-29, Läge och utvecklingstendenser inom verksamhetsområdet Resultatstyrning och finansiell styrning.

ESV 2003:4, Kartläggning av användandet av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet.

ESV 2003:30, Att styra med generella krav i staten.

ESV 2004:1, Förenkling av ekonomiadministration för små myndigheter.

ESV 2004:14, ESV:s ordbok om ekonomisk styrning i staten.

ESV 2004:22, Vidareutvecklad årsredovisning.

ESV 2004:25, Konsten att styra – en analys av dokument i den statliga budgetprocessen.

ESV 2005:10, Styrningen av försvaret, Ekonomistyrningsverkets rapport till Försvarsstyrningsutredningen.

ESV 2006:3, Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit.

ESV 2006:7, Måluppfyllelseanalys – Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras.

Statskontoret

Statskontoret 2006:3, Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem.

Riksrevisionsverket

RRV 1993, RVE - Resultat Verksamhet Ekonomi, handbok i verksamhetsstyrning.

RRV 1984, Varför blev det dyrare?

Övrigt

Finansdepartementet 2004, handledning för hantering av generella frågor i myndighetsstyrning.

Finansdepartementet, Budgetavdelningen, Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2007.

Regeringskansliet, En förvaltning i demokratins tjänst, ett handlingsprogram, (2000).

Daniel Tarschys, Mål utan mening? Artikel i Statskontorets småskrifter nr 1, 2006.

www.lots.se

Per Lundqvist, 1999.

Mattias Blom, Nina Haglind, 2004.

Bengt Jacobsson, Göran Sundström, Resultat utan lärande?
– Erfarenheter från tre decennier av resultatstyrning, 2001.
Regeringens redovisning av resultatindikatorer, PM 2005-05-16 av
riksdagens utredningstjänst.
Socialdepartementet, e-post om förändringsarbete med Socialstyrelsens
regleringsbrev 2007, 2007-03-29.
Justitiedepartementet, Promemoria – Förändringsarbetet avseende
polisens regleringsbrev, 2007-03-16.
Jan-Anders Hedenquist, Jan Håkansson, Formulera och utvärdera mål,
2002.

Ekonomistyrningsverket utvecklar och implementerar en effektiv och ändamålsenlig ekonomistyrning som syftar till

- god kontroll av statens finanser
- resursfördelning i enlighet med politiska prioriteringar
- hög produktivitet och effektivitet.

Vi är statens experter på resultatstyrning och finansiell styrning och ansvarar för god redovisningsred. Vi har unika kunskaper om statens finanser och erbjuder kostnadseffektiva administrativa stödsystem.

Vårt arbete omfattar alla nivåer i staten och vi arbetar i nära samverkan med främst Regeringskansliet och myndigheterna.

Vi bedriver även internationell verksamhet.



EKONOMISTYRNINGSVERKET