

Konsten att styra

– en analys av dokument i den
statliga budgetprocessen

esv

EKONOMISTYRNINGSVERKET

Denna publikation kan beställas från:
Ekonomistyrningsverket
Publikationsservice
Box 45316
104 30 STOCKHOLM

Telefon: 08-690 43 00
Fax: 08-690 41 42
E-post: publikationsservice@esv.se
Hemsida: www.esv.se

Det går även att ladda ned eller beställa
rapporten från ESV:s hemsida, www.esv.se

Projektledare:
Kajsa Nilsson
Layout: Thomas Mejstedt
Tryck: Blomberg & Janson offsettryck AB
ESV 2004:25
ISBN: 91-7249-181-7

MISSIV
DATUM
2004-12-15
ESV DNR
79-126/2003
79-1638/2004
HANDLÄGGARE
Kenneth Eliasson
Kajsa Nilsson
PRESTATION
20209
20222
ERT DATUM
2002-12-20
ER BETECKNING
Fi2002/4796



EKONOMISTYRNINGSVERKET

Uppdrag att analysera de olika budget- och styrdokumentens roll, funktion och användning i den statliga budgetprocessen

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick enligt regleringsbrevet för 2003 i uppdrag att under åren 2003 – 2004 analysera de olika budget- och styrdokumentens (regleringsbrev, årsredovisning och budgetunderlag) roll, funktion och användning i den statliga budgetprocessen. I uppdraget angavs att ESV vid behov skulle inkomma med förslag till förändringar till regeringen.

ESV vill efter omfattande analyser av de olika dokumenten särskilt peka på två problem respektive förslag till förändringar.

Årsredovisningens resultatinformation har en så stor variation när det gäller kvaliteten att bara vissa myndigheters årsredovisningar kan fungera som bra underlag i mål- och resultatstyrningen. ESV föreslår därför ett helt nytt tredje kapitel om resultatredovisning i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag (se ESV 2004:22).

Budgetunderlaget kommer in för sent i budgetprocessen för att kunna användas i regeringens budgetberedning. ESV föreslår därför att datum för inlämnande tidigareläggs, från senast den 1 mars till senast den 30 november (se ESV 2004:25).

I detta ärende har generaldirektör Yvonne Gustafsson beslutat. Experten Kajsa Nilsson och utredaren Kenneth Eliasson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också direktören Bengt Anderson, enhetschefen Susanne Jansson, enhetschefen Fredrik Rosengren, experten Nebil Aho och utredaren Ulla Duell deltagit.

Yvonne Gustafsson

Kajsa Nilsson

Kenneth Eliasson

Konsten att styra

– en analys av dokument i den statliga budgetprocessen

Innehåll

1. Sammanfattning	7
Iakttagelser	7
Förslag	7
2. Inledning	9
3. Budgetunderlaget och beräkningsunderlaget	10
Tidtabellen i olag	10
Behov av analys och prioriteringar	11
ESV:s synpunkter och förslag	11
4. Regleringsbrevet	15
Viktigt styrdokument	15
Enhetlighet på bekostnad av verksamhetsanpassning	16
Omfattning och detaljeringsgrad	17
Mål	17
Generella krav	21
Uppdrag	22
ESV:s synpunkter och förslag	23
5. Resultatredovisningen i årsredovisningen	27
ESV:s synpunkter	28
6. Underlag för fördjupad prövning	29
ESV:s synpunkter och förslag	29
7. Processen	31
Den politiska ledningens medverkan i budgetprocessen	31
Långsiktighet efterfrågas	31
Dialogen har stor betydelse	32
Bilaga 1	34
Referenslista	34
Bilaga 2	36
Myndigheter som ingick i dokumentstudien	36

1. Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) fick i regleringsbrevet för 2003 uppdraget att under 2003 och 2004 analysera regleringsbrevets, årsredovisningens och budgetunderlagets roll, funktion och användning i den statliga budgetprocessen samt att till regeringen lämna eventuella förslag till förändringar. Föreliggande undersökning bygger på intervjuer av ett antal statsråd, statssekreterare och generaldirektörer, studier av dokument i budgetprocessen samt genomgång av tidigare rapporter och kunskap inom ESV, som berör den ekonomiska styrningen. ESV har också diskuterat iakttagelserna och förslagen med ESV:s råd och ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd. ESV har sammanfattningsvis gjort följande iakttagelser och lämnar följande utvecklingsförslag.

Iakttagelser

- Att budgetunderlaget kommer för sent i budgetprocessen för att kunna användas i regeringens budgetberedning.
- Att budgetunderlaget enligt flera respondenter bör innehålla mera av analyser och förslag till prioriteringar och ambitionsnivåer.
- Att det finns en konflikt mellan behovet av flexibilitet för att kunna verksamhetsanpassa styrningen och strävan efter enhetlighet för att kunna göra summeringar eller jämförelser inom staten på koncernnivå.
- Att regleringsbrevet är ett viktigt styrdokument men att det ofta är för omfattande och att målen är för vaga.
- Att mera än hälften av målen i regleringsbrevens uppgifter som finns, eller skulle lämpa sig bättre i myndighetens instruktion.
- Att resultatredovisningen i årsredovisningen uppfattas av departementsledningen som en viktig sammanställning av myndigheternas verksamhet där man kan få helheten och att det är ett dokument som används, i synnerhet inför mål- och resultatdialogen. Det finns dock behov av och utrymme för ytterligare förbättringar av kvaliteten i resultatredovisningarna.
- Att behovet av att ta in underlag för fördjupad prövning inte tycks vara särskilt stort. Istället anser respondenter att både kommittéväsendet och myndigheter som Statskontoret och ESV bör utnyttjas i större utsträckning för utvärderingar av verksamheten.
- Att det finns ett behov av större långsiktighet för att skapa stabilitet i genomförandet av verksamheten.

Förslag

BUDGETUNDERLAGET

1. ESV föreslår en ordning där myndigheten lämnar ett budgetunderlag när regeringen begär detta eller då myndigheten själv anser att det är påkallat.

ESV föreslår att datum för inlämnande av budgetunderlag tidigareläggs från senast den 1 mars år 0 till senast den 30 november år -1.

2. Även innehållet i budgetunderlaget bör ändras. Fackdepartementen bör få bättre underlag dels i beredningen av myndighetens finansiering, dels i diskussioner om viktiga verksamhetsmässiga prioriteringar för de kommande åren.

3. ESV föreslår vidare att alla myndigheter ska lämna ett nytt beräkningsunderlag under april-maj år 0, som bland annat redovisar myndighetens anslagsprognos inom de finansiella ramar som regeringen fastställt vid den tidpunkten. ESV anser att det finns utrymme för ett förändrat innehåll även för beräkningsunderlaget.

4. ESV är berett att bistå regeringen i arbetet med att utarbeta reglerna för ett nytt budgetunderlag och ett nytt beräkningsunderlag.

REGLERINGSBREVET

5. ESV anser att styrningen i regleringsbrevet bör vara behovsanpassad och att detta bör tydliggöras i regleringsbrevshandledningen och därtill hörande utbildningar. Det bör också tydliggöras att grunden för styrningen bör vara principerna för mål- och resultatstyrningen, som innebär att regeringen inte bör detaljstyra verksamheten. Regeringen bör i huvudsak ange prioriteringar per verksamhetsgren i form av önskad inriktning av verksamheten eller ambitionsnivåer avseende verksamhetens resultat.

6. I särskilda fall då regeringen inte anser att det finns anledning att ange specifika mål för en verksamhetsgren, bör det vara tillräckligt med målen för politikområdet eller verksamhetsområdet. Regeringen kan ändå begära återrapporering som ger underlag för regeringens bedömning av myndighetens insatser.

7. ESV anser inte att en myndighet måste förfoga över ett mål som regeringen angett. Däremot är viktigt att i regleringsbrevet lista andra myndigheter och aktörer som kan påverka tillstånden inom de politik- och verksamhetsområden som myndigheten arbetar inom. Även detta är en fråga som behöver lyftas fram mera i handledningen för regleringsbrev och i utbildningar.

8. ESV anser att jämförelser mellan innehållet i regleringsbrevet och innehållet i instruktionen bör göras mera systematiskt för att bl.a. renodla dessa båda dokumentets roller.

UNDERLAG FÖR FÖRDJUPAD PRÖVNING

9. ESV föreslår att tidpunkten för inlämnande av ett underlag för fördjupad prövning inte regleras i förordningen utan att regeringen beslutar i varje enskilt fall tidpunkt för inlämnande.

2. Inledning

Som ett led i den kontinuerliga utvecklingen av den ekonomiska styrningen fick Ekonomistyrningsverket (ESV) i regleringsbrevet för 2003 uppdraget att under 2003 och 2004 analysera regleringsbrevets, årsredovisningens och budgetunderlagets roll, funktion och användning i den statliga budgetprocessen samt att till regeringen lämna eventuella förslag till förändringar. En fördjupad översyn av resultatredovisningen i årsredovisningen redovisas i rapporten ”Vidareutvecklad årsredovisning”.

Uppdraget har tolkats så att det ska bidra till att stärka regeringens möjligheter att styra de statliga myndigheterna bl. a. genom ett förbättrat informationsunderlag, som också kan förbättra regeringens redovisning till riksdagen. Syftet med den ekonomiska styrningen i staten uttrycktes senast i budgetpropositionen för år 2005 på följande sätt: ”Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten sker med ambitionen att dels göra det möjligt att beskriva hela den statliga verksamheten, dels skapa förutsättningar för att få budgetering att växelverka med uppföljning och redovisning. Syftet är med andra ord att åstadkomma förutsättningar för att ta fram ett fullödigt beslutsunderlag, som ytterst kan ligga till grund för riksdagens ställningstagande.”¹

Undersökningen bygger på intervjuer, studier av dokument i budgetprocessen samt genomgång av tidigare rapporter och kunskap inom ESV som berör den ekonomiska styrningen i staten och handledningar för budgetarbetet i Regeringskansliet. Tio statsråd och statssekreterare, Förvaltningschefen i Regeringskansliet, fyra generaldirektörer och Finansutskottets kanslichef har intervjuats. Genomgången av dokument omfattar trettio slumpmässigt utvalda myndigheter där regleringsbrevet för budgetåret 2004, årsredovisningen för 2003 och budgetunderlaget för budgetåren 2005-07 har studerats. ESV har också diskuterat iakttagelserna och förslagen med ESV:s råd och ESV:s Ekonomichefs- och kontrollerråd.

För att få en bild av dokumentens roll, funktion och användning har det varit nödvändigt att se över dokumenten i sitt sammanhang och därmed också regeringens styrning av myndigheterna i ett bredare perspektiv. Fokus har dock varit på dokumentens roll, funktion och användning i relationen mellan regeringen och myndigheterna. ESV redovisar i det följande de viktigaste iakttagelserna i intervjuerna och i genomgången av dokumenten i budgetprocessen. I redovisningen hänvisas i några fall till tidigare rapporter som stödjer iakttagelserna och till handledningar i Regeringskansliet som pekar ut riktlinjer för styrningen samt relevanta förordningstexter. I vissa fall får iakttagelserna stå för sig själva - som en upplysning om hur vissa saker fungerar i praktiken i förhållande till riktlinjerna. I andra fall lämnar ESV utvecklingsförslag.

¹ Budgetpropositionen 2004/05:1.

3. Budgetunderlaget och beräkningsunderlaget

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag ska myndigheten senast den 1 mars varje år lämna ett budgetunderlag till regeringen. Det ska innehålla myndighetens förslag till finansiering av verksamheten de tre närmast följande räkenskapsåren. Underlaget ska även innehålla de förslag till bemyndiganden som myndigheten behöver för att få göra åtaganden om framtida utgifter som inte täcks av beräknade tilldelade anslag. Myndighetens förslag ska rymmas inom ramen för regeringens beslut om verksamheten. Vidare står att myndigheten ska, om förslag lämnas som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter, redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna. Om det finns särskilda skäl får förslagen även avse andra verksamheter.

Budgetunderlaget har således en tydlig budgetteknisk inriktning. Det hade också den förenklade anslagsframställningen som budgetunderlaget ersatte 1997. I nuläget finns således inget årligt dokument där regeringen får information från myndigheterna om myndighetens bedömning av framtida inriktning av verksamheten, prioriteringar och ambitionsnivåer.

Utöver att lämna ett budgetunderlag har myndigheterna också de senaste två budgetåren tagit fram ett elektroniskt beräkningsunderlag i Hermes. Båda dokumenten är obligatoriska för alla myndigheter. Innehållet och omfattningen av beräkningsunderlaget framgår av 9 kap. 3a § till förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Nuvarande beräkningsunderlag är i vissa delar mera omfattande än budgetunderlaget. Budgetunderlaget används idag till att beräkna anslag, låneramar och beställningsbemyndiganden m.m. på myndighetsnivå. Syftet med beräkningsunderlaget har varit att därutöver ge underlag till en statsbudget på bokföringsmässiga grunder.

Tidtabellen i olag

När det gäller önskemål om budgetunderlaget var budskapet i intervjuerna mycket tydligt. Samtliga respondenter anser att budgetunderlaget kommer in för sent i budgetprocessen för att kunna användas i regeringens budgetberedning. När en majoritet av myndigheterna skickar in sitt budgetunderlag till regeringen den 1 mars har regeringen redan, bl.a. i regeringsöverläggningarna, i stora drag lagt sin plan för hur resurserna ska fördelas. Bilden av budgetunderlaget som ett dokument som används i ganska liten utsträckning av regeringen motsvarar också de farhågor som många myndigheter ger uttryck för.

En del departement begär in uppgifter från vissa myndigheter under hösten för att råda bot på detta problem. Några myndigheter lämnar på eget initiativ ett preliminärt budgetunderlag i november-december. Detta ger, enligt några respondenter, regeringen en god möjlighet att beakta budgetunderlaget i

budgetberedningen. Dessa fall utgör dock undantag. Förslag som kom upp i intervjuerna var att budgetunderlaget borde lämnas senast i december. Man pekade på att det är otillfredsställande att myndigheterna kommer för sent in i själva budgetprocessen för att kunna påverka budgeten. En fördel som nämndes med att få budgetunderlaget redan i december var att departementet skulle vara väl förberett inför diskussionen med Finansdepartementet i början av året. En annan fördel menade man är att om myndigheterna lämnar underlag i december slipper de arbeta fram budgetunderlaget samtidigt med årsredovisningen.

Behov av analys och prioriteringar

Andra kommentarer kring budgetunderlaget som framkom i intervjuerna var att några respondenter ansåg att budgetunderlagen i alldeles för liten utsträckning innehåller förslag till prioriteringar och ambitionsnivåer för de kommande tre åren. Snarare innehåller budgetunderlaget siffror utan koppling till vad man ville göra med verksamheten framöver. Denna bild styrks också av ESV:s dokumentgenomgång.

Någon anser att budgetunderlaget är för teknokratiskt: Det saknar själ och innehåller bara siffror utan ”backning” i text. Argumentationen saknas. Någon nämnde att man skulle vilja få svar på frågor som: ”Om myndigheten inte får ökade anslag, vad händer då?”, ”Om myndigheten får ytterligare x antal kronor, vad händer då.”

I dokumentgenomgången studerades budgetunderlaget för tjugoåtta myndigheter. Trots att regelverket inte ställer krav på omvärldsanalys eller resultatanalys ger ungefär en tredjedel av budgetunderlagen intrycket av att förslagen är baserade på en omvärldsanalys och att ungefär en femtedel har byggt dem till stora delar på en resultatanalys. I övriga tjugotvå budgetunderlag har det varit svårt att få någon uppfattning om ifall det finns någon koppling till en resultatanalys. Detta antyder att flera myndigheter gör omvärldsanalyser och resultatanalyser som kan ligga till underlag för det siffermaterial som lämnas in.

ESV:s synpunkter och förslag

ESV föreslår en ordning där myndigheten lämnar ett budgetunderlag när regeringen begär detta eller då myndigheten själv anser att det är påkallat. ESV föreslår att datum för inlämnande av budgetunderlag tidigareläggs från senast den 1 mars år 0 till senast den 30 november år -1.

Även innehållet i budgetunderlaget bör ändras. Fackdepartementen bör få bättre underlag dels i beredningen av myndighetens finansiering, dels i diskussioner om viktiga verksamhetsmässiga prioriteringar för de kommande åren.

ESV föreslår vidare att alla myndigheter ska lämna ett nytt beräkningsunderlag under april-maj år 0, som bland annat redovisar myndighetens anslagsprognos inom de finansiella ramar som regeringen fastställt vid den tidpunkten. ESV anser att det finns utrymme för ett förändrat innehåll även för beräkningsunderlaget.

ESV är berett att bistå regeringen i arbetet med att utarbeta reglerna för ett nytt budgetunderlag och ett nytt beräkningsunderlag.

ESV anser att den bild av användningen som framkommer i intervjuerna är allvarlig. Budgetunderlaget är ett viktigt dokument i den statliga budgetprocessen av flera skäl. Ett av skälen är att det är den viktigaste ingången för myndigheterna i budgetprocessen och ESV anser att det är viktigt att myndigheterna åter får en möjlighet att komma in i budgetprocessen med sin sakkunskap och nära kännedom om verksamheten. Ett annat skäl är att regeringen genom budgetunderlaget får ett nödvändigt underlag för beredning av myndighetens mål och finansiella ramar genom myndigheternas analys av sin verksamhet under de kommande tre åren och bedömning av vilka ekonomiska resurser den kräver för att de av regeringen uppställda målen ska kunna uppnås.

TIDIGARELÄGGNING OCH FÖRÄNDRAT INNEHÅLL I ETT NYTT BUDGETUNDERLAG

Tidpunkten för budgetunderlagets inlämnande bör flyttas från senast den 1 mars år 0 till senast den 30 november år -1 för att kunna utgöra ett underlag i budgetberedningen.

Budgetunderlaget bör innehålla myndighetens förslag till inriktning av och eventuella omprioriteringar i verksamheten för de kommande tre åren. I denna del av budgetunderlaget gör myndigheten en bedömning av verksamhetens utveckling, inriktning och lämpliga ambitionsnivåer för de kommande åren, bl.a. med utgångspunkt i myndighetens löpande omvärldsanalys och en resultatanalys.

Den finansiella informationens uppgift blir då att på ett noggrant sätt spegla vilka ekonomiska implikationer den av myndigheten beskrivna verksamhetsinriktningen får samt att lämna förslag till finansiering. I finansieringsdelen bör hela myndighetens finansiering visas. Kravet i nuvarande förordning att myndigheten ska, om förslag lämnas som beräknas leda till ökade kostnader eller minskade intäkter, redovisa förslag till åtgärder inom den egna verksamheten som leder till motsvarande minskning av kostnaderna bör finnas kvar för det nya budgetunderlaget. Myndigheten bör också med samma krav på tidserier som idag visa på anslagsbehov, avgiftsintäkter och eventuella bidrag. Myndigheten bör också analysera sin kostnadsbild avseende exempelvis kostnader för personal och lokaler.

Denna nya form av budgetunderlag blir en input till fackdepartementen där myndigheterna ger sin finansiella bild för de tre aktuella åren. Fackdeparte-

menten bereder sedan sina förslag i dialog med sina myndigheter fram till regeringsöverläggningarna i februari-mars. Det är viktigt att fackdepartementen har ett bra underlag inför diskussionerna om ramfördelningen på utgiftsområdena.

FRIVILLIGHET

För att uppnå en högre grad av verksamhetsanpassning av budgetunderlaget, vilket bl.a. kan förhindra att onödigt arbete läggs ner på ett underlag som regeringen inte har behov av, anser ESV att man kan överväga att göra budgetunderlaget frivilligt. ESV föreslår här en ordning där myndigheten lämnar budgetunderlaget när regeringen begär detta eller då myndigheten själv anser att det är påkallat. Myndigheten kan ha anledning att vilja uppmärksamma regeringen på till exempel förändrade förutsättningar som kräver förändringar i verksamheten. Anser ingen av parterna att det finns ett behov att myndigheten lämnar ett budgetunderlag lägger myndigheten endast in sina siffror i beräkningsunderlaget på våren som baseras på den ram som regeringen fastställt.

ETT NYTT OBLIGATORISKT BERÄKNINGSUNDERLAG

Det finns ett behov av ett obligatoriskt beräkningsunderlag från alla myndigheter under våren, eftersom regeringen behöver myndigheternas beräkningar inför arbetet med budgetpropositionen. Beräkningsunderlagets roll blir mera av ett budgeteringsstöd för främst Finansdepartementet, där myndigheterna bland annat redovisar en prognos inom de finansiella ramar, dvs. de budgetförutsättningar, som regeringen fastställt. Det är viktigt att fackdepartementen har dialog med myndigheterna innan de finansiella ramarna, som ska vara styrande för myndigheternas arbete med beräkningsunderlaget, läggs in i koncerninformationssystemet Hermes.

Beräkningsunderlaget måste lämnas av alla myndigheter och bör vara regeringen tillhanda under april-maj för att på ett bra sätt passa in i beredningsprocessen som föregår budgetpropositionen. Fokus i beräkningsunderlaget blir på siffermaterialet, även om det bör finnas möjlighet att kommentera siffrorna.

FÖRDELAR MED DEN NYA ORDNINGEN

ESV anser att den ovan skissade ordningen medför många fördelar i förhållande till den rådande ordningen. Den viktigaste fördelen är att myndigheterna får en möjlighet att komma in i budgetprocessen och att fackdepartementen får ett viktigt underlag för budgetberedningen och regeringsöverläggningarna. En annan fördel är att förslaget rimligtvis minskar arbetsbördan i februari månad för myndigheterna då de inte längre behöver slutföra arbetet med årsredovisningen, rapportera till statsredovisningssystemet och dessutom lämna in budgetunderlaget samtidigt. Denna lättnad ska enligt ESV inte underskattas. Ytterligare en fördel med inlämning senast den 30 november är att det då skulle kunna användas redan i regeringsöverlägg-

ningarna i december. Om budgetunderlaget dessutom blir frivilligt, bör det sannolikt innebära en lättnad, framförallt för småmyndigheterna. Alla myndigheter måste lämna ett beräkningsunderlag, men det skulle bli betydligt mindre arbetskrävande och sannolikt mindre omfattande än både dagens budgetunderlag och beräkningsunderlag.

MÖJLIGA INVÄNDNINGAR

En möjlig invändning till denna ordning kan vara att det kan finnas en risk att myndigheten inte är klar med sin resultatanalys för det innevarande året, när budgetunderlaget ska lämnas. Denna farhåga bekräftades dock inte då ESV diskuterade frågan med sitt Ekonomichefs- och kontrollerråd. Där ansåg en överväldigande majoritet att detta bara var ett teoretiskt problem, då myndigheterna oftast redan i november har så pass god kontroll på såväl verksamhetens resultat som finansiella utfall, att det är tillfyllest för de bedömningar som ska ligga till grund för budgetunderlaget. Uppfattningen i Ekonomichefs- och kontrollerrådet var att det skulle vara möjligt att lämna in ett budgetunderlag redan den 30 november.

En annan invändning till förslaget kan vara att det finns en risk för att myndigheterna tar det nya svängrum som budgetunderlaget ger som intäkt för att komma in med stora anslagsäskanden. ESV gör dock bedömningen att dels bör förordningen kunna utformas så att möjligheterna till svängrum begränsas, dels bör regeringen i dialog med myndigheterna kunna komma fram till vilka prioriteringar som måste göras så att inte negativa statsfinansiella effekter uppstår.

Detta sammantaget anser ESV bör leda till att budgetunderlaget får en tydligare roll i budgetprocessen och skapar bättre förutsättningar för användning av informationen. Det bidrar också till att ge regeringen ett bättre underlag för att fatta beslut om prioriteringar för myndigheterna.

4. Regleringsbrevet

Det finns ingen författning med bestämmelser för regleringsbrev. Det skiljer dem från budgetunderlagen och årsredovisningarna. Regleringsbrevets roll i resultatstyrningen utökades och preciserades när bestämmelserna om årsredovisningen ändrades år 1996. Förändringen genomfördes för att förbättra möjligheterna till verksamhetsanpassning av resultatstyrningen. Det innebar att preciserade krav på resultatredovisningens innehåll togs bort från årsredovisningsförordningen. I stället skulle mål, krav, uppdrag och återrapporteringskrav utformas specifikt för varje myndighet och meddelas i respektive regleringsbrev. Till stöd för arbetet i Regeringskansliet med att utforma och disponera regleringsbrev ger finansdepartementets budgetavdelning årligen ut en handledning sedan 1991. Regleringsbrevets roll kan även beskrivas med utgångspunkt i ESV:s allmänna råd till anslagsförordningens 3 §. Regleringsbrevet är det dokument som regeringen använder för att tilldela anslaget till myndigheterna.

Viktigt styrdokument

Enligt Finansdepartementets handledning för regleringsbrev² är regleringsbrevet ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning av myndigheterna i syfte att nå de politiska målen inom de ekonomiska ramar som riksdagen fattat beslut om. Regleringsbrevet ska ha sin utgångspunkt i de mål som riksdagen beslutat om. En viktig grund för den redovisning av resultat som regeringen sedan ska göra till riksdagen är de krav på återrapportering från myndigheterna som anges i regleringsbrevet. Vidare står det: Myndighetens instruktion, som utfärdas som en förordning, ska ange myndighetens ansvarsområde och uppgifter. Verksamhetsdelen i regleringsbrevet talar om vad regeringen vill ska uppnås inom ramen för detta ansvarsområde.

Intervjuerna inom ramen för detta uppdrag ger klart uttryck för att regleringsbrevet alltså är ett viktigt dokument i regeringens styrning av myndigheterna. En majoritet av respondenterna har vittnat om sitt eget personliga engagemang i utformningen av regleringsbrev och hur man på ett tidigt stadium aktivt deltar i beredningsprocessen. Regleringsbrevet anses viktigt då det är i regleringsbrevet som regeringen ska peka ut de viktigaste prioriteringarna för myndigheterna för det kommande verksamhetsåret.

Regleringsbrevets centrala ställning som styrdokument inom ramen för budgetprocessen innebär dock inte att regleringsbrevet som sådant inte är behäftat med ett antal brister.

² ”Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004”, Fi:2004.

Enhetlighet på bekostnad av verksamhetsanpassning

Det finns tydliga signaler i olika handledningar i Regeringskansliet att styrningen av myndigheterna ska verksamhetsanpassas.

”En effektiv styrning av förvaltningen handlar bl.a. om att anpassa valet av styrverktyg och mål till den verksamhet som skall styras. Hur detaljerade och konkreta mål som bör anges och vilken typ av resultatinformation som myndigheterna bör avkrävas beror på vilken typ av verksamhet som skall styras. Myndigheterna skall ges realistiska mål och redovisningen skall anpassas till regeringens och riksdagens behov av beslutsunderlag och möjligheter att dra nytta av informationen. *Med verksamhetsanpassning menas bl.a. att krav skall anpassas och kan formuleras på olika sätt till olika myndigheter eller verksamheter.*”³

Styrningen ser i praktiken olika ut både avseende form och innehåll beroende på vilken myndighet det handlar om, enligt de intervjuade statssekreterarna. En majoritet av de intervjuade menar dock att de är alltför styrda av formalia och att detta inskränker möjligheterna till verksamhetsanpassning. Finansdepartementet ställer krav på att vissa mallar måste följas. Formen tar ofta överhanden över innehållet menar flera.

ESV har i ett regeringsuppdrag⁴ redovisat de problem i styr- och redovisningsstrukturer som uppmärksammats i samband med införandet av koncerninformationssystemet Hermes. Det finns här en konflikt mellan behovet av flexibilitet för att kunna verksamhetsanpassa och strävan efter enhetlighet för att kunna göra summeringar eller jämförelser inom staten på koncernnivå. Undantagen från huvudregler är många, vilket ESV påpekar långsiktigt kommer att leda till att Hermes inte kommer att kunna bli det institutionella minne som det var avsett att bli. Undantagen är ibland nödvändiga men ibland tycks de ha uppstått mera ad hoc.

Undantag måste vara väl motiverade på grund av behovet av verksamhetsanpassning. Möjligheten att verksamhetsanpassa inom den givna strukturen bör utnyttjas så långt som möjligt innan undantag görs. För att minimera antalet undantag bör tydliga och enhetliga arbetsprocesser, både inom och mellan departement skapas. Det kräver i sin tur ett tydligt ägaransvar för processerna. Vidare pekar ESV på att strukturerna för styrning och uppföljning används på mycket olika sätt och att det finns behov av ett samordningsansvar inom Regeringskansliet för de berörda strukturerna. Dessutom behöver förutsättningarna för en tydlig koppling mellan mål, verksamhet och anslag ses över och utvecklas systematiskt. Hur en transparent framtida struktur bör eller ska se ut behöver övervägas noga menar ESV i rapporten⁵.

³ ”Handledning för hantering av generella frågor i myndighetsstyrning”, 2004.

⁴ ”Strukturer - konsekvenser för Hermes”, 2004-09-14.

⁵ ESV 2004-09-14, Rapport: *Strukturer – konsekvenser för Hermes*.

Omfattning och detaljeringsgrad

Den bland de intervjuade politikerna mest vanligt förekommande synpunkten var att regleringsbrev i många fall är alltför omfattande och detaljerade. Någon menade att regleringsbrev inte får bli ”överlastade julgranar”. ”De innehåller helt enkelt för många mål, generella krav, återrapporteringskrav och uppdrag, som inte sällan är oprecist utformade. Detta leder till oklarheter hos myndigheterna om den egentliga betydelsen.” Enligt flera respondenter medför de alltför omfattande regleringsbrev att regleringsbrevets roll som prioriteringsinstrument tunnast ut. Dess styrande effekt påverkas i negativ riktning. Varför det ser ut som det gör menar respondenterna beror bl.a. på att det ofta är många aktörer som ansvarar för olika delar av en myndighets verksamhet och som alla vill lyfta fram sina delar i regleringsbrevet.

Mål

En grundläggande tanke bakom den svenska förvaltningsmodellen och resultatstyrningen är att myndigheterna och deras verksamhet i normalfallet inte ska detaljstyras. Det innebär att regeringen ställer anslag till myndigheternas disposition och fastställer finansiella restriktioner i övrigt i kombination med att mål formuleras och krav ställs på återrapportering. Därmed är det en uppgift för myndighetsledningen att – givet målen – besluta om hur verksamheten ska bedrivas och fördela den givna resursramen mellan myndighetens olika verksamheter.

I handledningen för regleringsbrev står att strävan bör vara att formulera mål enligt de s.k. smartkriterierna, dvs. att de ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. Dock står det att mål för politikområden vanligen inte är lika enkla att göra mätbara som mål för verksamhetsgrenar. Det framgår också av handledningen att mål som gäller flera år ska upprepas varje år i regleringsbrevet.

Målet för ett politikområde avser resultatet av den förda politiken, dvs. skillnaden mellan det som man vill ska inträffa och det som skulle ha inträffat utan den förda politiken. Utgångspunkten är att det ska finnas ett mål per politikområde. Regeringen ska i regleringsbrevet begära återrapportering som ger underlag för att bedöma om verksamheten bidragit till att målen uppnåtts.

I handledningen står att för varje verksamhetsområde ska finnas minst ett mål som myndigheternas verksamhet ska bidra till att uppfylla. Målen för verksamhetsgrenar är en nedbrytning av målen för de politikområden och verksamhetsområden som myndigheten ska bidra till. Målen kan avse effekter eller prestationer beroende på vad som är mest relevant ur ett styrningsperspektiv.

OTYDLIGA MÅL

De intervjuade generaldirektörerna ser regleringsbrevet som stöd och hjälp i sin egen interna kommunikation inom myndigheten. Enligt dem har regleringsbrevet blivit bättre, ”fast än är målformuleringarna för vaga i kanten”. ”Målen kunde vara mer genomtänkta”. Tydligheten är viktigt eftersom regleringsbrevet ses som det viktigaste dokumentet i verksamhetsplaneringen på myndigheten.

I intervjuerna med den politiska ledningen framkom också synpunkter på att målen är vaga men att man i allmänhet intar en återhållsam inställning till tydliga verksamhetsmål i regleringsbreven. En vanlig uppfattning är att eftersom regleringsbreven är offentliga handlingar är det känsligt att skriva tydliga mål och prioriteringar där.

Även riksdagen har uttryckt önskemål om tydligare mål. Finansutskottet har i ett antal betänkande uttryckt önskemål om förbättringar av målen och resultatredovisningen i budgetpropositionen.⁶ Riksdagen vill att verksamhetsmålen formuleras på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp.

INSTRUKTIONSTEXTER VANLIGA

Enligt handledningen för regleringsbrev⁷ är regleringsbrevet ett ettårigt beslut till skillnad från instruktionen som gäller tills vidare. Avsikten med målen i regleringsbrevet är att de ska uppnås senast vid utgången av året om inte något annat sägs. Vidare sägs att detta inte hindrar att samma mål kan anges år efter år i regleringsbrevet. Till exempel kan det vara lämpligt att upprepa ett mål så länge det inte är uppfyllt. Med detta avses inte myndighetens uppgifter.

I undersökningen av regleringsbreven för 2004 för de 30 myndigheterna i studien har framgått att hälften av målen för verksamhetsgrenarna också finns i myndigheternas instruktioner eller är preciseringar av uppgifter i instruktionerna.

FÖRFOGANDE ÖVER MÅLEN

Målen på verksamhetsgrensnivå ska myndigheten, enligt handledningen för regleringsbrev⁸, ”förfoga” över, så att det går att göra en bedömning av måluppfyllelsen för myndigheten. Med mål som myndigheten förfogar över menas här något som myndigheten själv kan åstadkomma utan medverkan från andra aktörer. För varje mål ska, enligt handledningen, anges vilken åiterrapportering som regeringen behöver från myndigheten för att kunna bedöma om målen uppnåtts.

⁶Bet. 1998/99:FiU20, bet. 1999/2000:FiU20 och bet. 2000/01:FiU20.

⁷”Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004”, Fi:2004.

⁸”Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004”, Fi:2004.

Enligt handledningen för regleringsbrev⁹ ska det också framgå i regleringsbrevet vilka andra myndigheter/aktörer som med sin verksamhet ska bidra till målet för det eller de politikområden som myndigheten ifråga ska bidra till. Syftet med detta är att tydliggöra vilka aktörer som agerar inom ett politikområde eller verksamhetsområde för att underlätta samverkan och uppföljning och utvärdering av verksamheten inom området.

I undersökningen har ESV gjort bedömningen att myndigheterna ”förfogar” över mindre än hälften av de beställningar regeringen gör under rubriken verksamhetsmål. Det som ESV bedömer att myndigheten förfogar över är i praktiken uppgifter som myndigheten ska utföra, oftast instruktionstexter. De egentliga mål som finns handlar vanligtvis om mål som myndigheten ska bidra till och därmed inte förfogar över. Undersökningen pekar därmed på att en stor del av de s.k. målen i regleringsbreven inte följer riktlinjerna i handledningen, vilka syftar till att leda in styrningen på mål som är realistiska i förhållande till vad myndigheten ensam kan åstadkomma.

Vidare visade undersökningen att det endast för ett fåtal myndigheter finns en förteckning i regleringsbrevet över andra myndigheter eller aktörer som bidrar till målen för verksamhetsområdet och politikområdet. I de fall myndigheten får uppgiften att samverka med andra myndigheter i en fråga finns dessa nämnda. Det är dock mycket sällan det finns en förteckning över samtliga andra aktörer.

ANTAL MÅL

Handledningen för regleringsbrev¹⁰ fastställer följande: ”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.”

I föreliggande undersökning hade många myndigheter ett förhållandevis begränsat antal mål per verksamhetsgren. I genomsnitt hade myndigheterna åtta mål vardera. I urvalet hade flera än hälften av myndigheterna sex mål eller färre – i genomsnitt ett mål per verksamhetsgren. I genomsnitt har de undersökta myndigheterna fem verksamhetsgrenar per myndighet. Ett mindre antal av myndigheterna hade 15 mål vardera. Myndigheten med flest mål i undersökningen, Energimyndigheten, hade 37 mål för 14 verksamhetsgrenar – i genomsnitt nästan tre mål per verksamhetsgren. Myndigheten med flest verksamhetsgrenar, Socialstyrelsen, hade 32 verksamhetsgrenar och 20 mål. Strålskyddsinstitutet hade 11 verksamhetsgrenar och 16 mål.

ANTAL VERKSAMHETSGRENAR

Syftet med verksamhetsgrenar var att dela in verksamheten i delar som är relevanta ur styrningssynpunkt. Finansdepartementet tog fram en lathund för

⁹ ”Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004”, Fi:2004.

¹⁰ ”Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004”, Fi:2004.

en enhetlig verksamhetsstruktur i en promemoria från 2002¹¹, med riktlinjer för ett ur styrningssynpunkt lämpligt antal verksamhetsgrenar för en myndighet. Rekommendationen där är att en myndighet med en omslutning på mindre än 20 miljoner kronor inte bör ha flera än två verksamhetsgrenar. En myndighet som har en omslutning på mera än 100 miljoner kronor bör i normalfallet ha minst tre verksamhetsgrenar. Ingen myndighet, oavsett antalet politikområden som den är verksam inom, bör dock i styrningshänseende ha flera än åtta verksamhetsgrenar, även om datafångsten sker i flera verksamhetsgrenar.

ÅTERRAPPORTERINGSKRAV

Åtterrporteringskraven i regleringsbrevet ska dels utgöra ett underlag för att bedöma myndighetens insatser, dels utgöra ett underlag för regeringens resultatredovisning till riksdagen i budgetpropositionen och i resultat-skrivelser på våren. Regeringen bör, enligt handledningen för regleringsbrev¹², i regleringsbrevet begära återrapportering som ger underlag för att bedöma om verksamheten bidragit till att målen för politikområdet uppnåtts. Åtterrportering behöver dock inte göras på politikområdesnivå utan bedömningen kan i stället göras utifrån redovisning på verksamhetsområdes- och verksamhetsgrensnivå.

Många personer inblandade

I intervjuerna i samband med ESV:s kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet 2003¹³ menar de intervjuade att det stora antalet återrapporteringskrav i regleringsbrevens bland annat beror på att processen kring regleringsbrevsskrivandet är ganska omfattande med många inblandade: tjänstemän på Regeringskansliet och på myndigheterna, den politiska ledningen, myndighetsledningen. Flera departement uppger att man under de senaste åren arbetat mycket med att se över kraven på återrapportering i regleringsbrevens. Det är många inblandade som alla bevakar sitt område – bevakar jag inte mitt så gör ingen annan det heller och i slutändan blir det inte så stora ändringar, säger en av respondenterna. Detta bekräftades i intervjuerna av statsråd och statssekreterare, som nämnts ovan.

Antal återrapporteringskrav

I en ESV-undersökning av regleringsbrevens för åren 1999 och 2000 för 34 myndigheter¹⁴ konstaterades att antalet återrapporteringskrav ökade från 698 till 767 stycken. Myndigheterna hade i genomsnitt 21 respektive 23 återrapporteringskrav under dessa år. I årets undersökning fann vi att genomsnittligt antal återrapporteringskrav var 18 stycken. När det gäller mängden har den alltså inte förändrats nämnvärt. En tredjedel av myndigheterna hade

¹¹ ”Verksamhetsstrukturen och anslagsstrukturen förenas”, PM Fi: 2002-10-25.

¹² ”Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004”, Fi:2004.

¹³ ”Kartläggning av användandet av myndigheternas årsredovisningar i Regeringskansliet”, ESV 2003:4.

¹⁴ ”Om regleringsbrevens kvalitet och regleringsbrevshandledningens normer”, PM, ESV 2000-03-28.

flera än 20 krav och lika många hade under tio krav. Myndigheten med flest återrapporteringskrav var Energimyndigheten, som hade 55 stycken. I övrigt hade myndigheterna allt från Läkemedelsverkets fem till AMS 38 krav. AMS hade dessutom 38 återrapporteringskrav under rubriken ”Övriga mål och återrapporteringskrav”. Bortsett från AMS hade myndigheterna igenomsnitt fem återrapporteringskrav under den rubriken.

I genomgången av 30 myndigheters regleringsbrev för 2004 fann vi att i princip alla målen har återrapporteringskrav, med undantag för två myndigheter som hade enstaka mål utan återrapporteringskrav och en myndighet som hade ett gemensamt återrapporteringskrav för alla målen. En mycket stor andel av de undersökta myndigheterna (22 stycken) hade något krav på att återrapportera i förhållande till verksamhetsområdet eller politikområdet, vilket är i enlighet med riktlinjerna i handledningen för regleringsbrev.

Få krav på redovisning av kostnad per prestation

ESV fann att krav på redovisning av kostnaden för prestationer var sällsynta. För endast tio av myndigheterna fanns enstaka krav på återrapportering av kostnaden för prestationer.

FÖRÄNDRINGAR I MÅL OCH ÅTERRAPPORTERINGSKRAV

För att få en bild av i vilken utsträckning mål och återrapportering förändras över åren undersökte vi mål och återrapporteringskrav i regleringsbreven för åren 2002-2004 för sjutton av de trettio myndigheterna. För tio av dessa sjutton myndigheter överensstämmer mål och återrapporteringskrav i stora drag över perioden. Smärre förändringar och preciseringar har gjorts i några fall. I enstaka fall har verksamhetsgrenar och ibland politikområden och verksamhetsområden tillkommit. Tre av myndigheterna har något av åren fått en ny verksamhetsstruktur och därmed också förändrade mål och återrapporteringskrav. Resterande fyra myndigheters regleringsbrev har fått ganska stora förändringar under perioden i form av framför allt nya mål och nya återrapporteringskrav.

Generella krav

Myndighetsledningarna anser att de får för många generella krav. Dessa tar mycket tid i anspråk. ”Ett problem med regleringsbreven idag är också alla generella krav”, som några statssekreterare uttryckte det.

Finansdepartementet har i år tagit fram en handledning för hantering av generella frågor i myndighetsstyrning¹⁵. Där definieras generella frågor som sektorsövergripande, tvärgående och politikområdesövergripande frågor. Gemensamt för frågorna är att resultat uppnås genom att frågorna integreras i och utgör del av andra politikområden.

¹⁵ ”Handledning för hantering av generella frågor i myndighetsstyrning”, Fi: 2004.

ESV har i ett regeringsuppdrag om att styra med generella krav i staten¹⁶ iakttagit att de generella kraven har ökat markant i antal under de senaste tio åren, vilket inneburit en ökad arbetsbörda för myndigheterna. Vidare konstaterades att regeringens styrsignaler sänds ut i olika typer av styrdokument, ibland parallellt. Detta tillsammans med otydligheter i formulering och ansvar inom Regeringskansliet kan ha bidragit till felaktiga prioriteringar, skriver ESV i rapporten.

I föreliggande undersökning har antalet generella krav i regleringsbrev undersökts. Av de studerade regleringsbrev innehöll hälften av dem mål avseende generella krav. De flesta fanns under rubriken Övriga mål och återrapporteringskrav. Det fanns i genomsnitt två sådana mål per myndighet.

Enligt slutsatserna i rapporten bör frågor och politiska åtaganden som regeringen drivit som generella krav normalt ingå som en naturlig del i den ordinarie myndighetsstyrningen. Antalet krav som med likalydande formuleringar ställs på hela eller delar av statsförvaltningen bör minska i regleringsbrev.

I handledningen för hantering av generella frågor betonas att vid styrning av myndigheterna är det av yttersta vikt att styrningsbehovet finns klart definierat för den aktuella frågan och den aktuella myndigheten. Vidare pekar man på när det gäller generella frågor att valet av styrinstrument bör övervägas noga, då frågan i många fall ska integreras i hela myndighetens arbete och då man i många fall vill styra flera olika myndigheter mot samma mål. Regeringen kan välja indirekta styrinstrument, som handlingsprogram och förordningar, eller direkta, som förordning med instruktion, regleringsbrev, särskilda uppdrag eller mål- och resultatdialog. Handledningen kommer förhoppningsvis att hjälpa till att sortera ut hur de generella kraven ska hanteras.

Uppdrag

Uppdragen i regleringsbrev uppfattas bli flera och flera både bland politiker och bland generaldirektörer i intervjuundersökningen. Någon menade att en förklaring till att uppdragen blir flera kan vara regeringens samarbete med ytterligare två partier. En annan förklaring som uppgavs var att kraven på att ”leverera politik” ökat, dvs. att visa handlingskraft. Ytterligare en orsak, som nämndes av i princip alla, är att regeringen inte vill fatta flera separata regeringsbeslut, utan kan i regleringsbrevet samla dem i ett beslut.

I dokumentundersökningen hade myndigheterna i genomsnitt åtta uppdrag. Spridningen är dock stor. De flesta av myndigheterna hade mindre än tio uppdrag och hälften hade fem eller färre uppdrag. Ett fåtal hade flera än tjugo uppdrag. I de undersökningar ESV gjorde av 1999 och 2000 års

¹⁶ ”Att styra med generella krav i staten”, ESV 2003:30.

regleringsbrev¹⁷ var genomsnittet också åtta uppdrag. Detta tyder på att det inte verkar ha inträtt någon större genomsnittlig förändring.

Sedan slutet av 1990-talet rekommenderades handläggarna i Regeringskansliet i handledningen för regleringsbrev att lista alla uppdrag till myndigheten i regleringsbrevet, även om de finns angivna i andra regeringsbeslut. Syftet är att ge en helhetsbild av myndighetens uppdrag vid tidpunkten för regleringsbrevsbeslutet. Det kan ha bidragit till att antalet uppdrag uppfattas ha ökat.

ESV:s synpunkter och förslag

ESV anser att styrningen i regleringsbrevet bör vara behovsanpassad och att detta bör tydliggöras i regleringsbrevshandledningen och därtill hörande utbildningar. Det bör också tydliggöras att grunden för styrningen bör vara principerna för mål- och resultatstyrningen, som innebär att regeringen inte bör detaljstyra verksamheten. Regeringen bör i huvudsak ange prioriteringar per verksamhetsgren i form av önskad inriktning av verksamheten eller ambitionsnivåer avseende verksamhetens resultat.

I särskilda fall då regeringen inte anser att det finns anledning att ange specifika mål för en verksamhetsgren, bör det vara tillräckligt med målen för politikområdet eller verksamhetsområdet. Regeringen kan ändå begära återrapportering som ger underlag för regeringens bedömning av myndighetens insatser.

ESV anser inte att en myndighet måste förfoga över ett mål som regeringen angett. Däremot är viktigt att i regleringsbrevet lista andra myndigheter och aktörer som kan påverka tillstånden inom de politik- och verksamhetsområden som myndigheten arbetar inom. Även detta är en fråga som behöver lyftas fram mera i handledningen för regleringsbrev och i utbildningar.

ESV anser att jämförelser mellan innehållet i regleringsbrevet och innehållet i instruktionen bör göras mera systematiskt för att bl.a. renodla dessa båda dokumentets roller.

INRIKTNINGSMÅL OCH FÖRÄNDRINGSFOKUS

ESV anser att i linje med intentionerna med mål- och resultatstyrningen bör styrsignalerna i regleringsbrevet på verksamhetsgrensnivå främst vara inriktade på önskade förändringar i verksamheten. Det är dock naturligt att fortsätta önskemål om en viss förändring eller nivå som inte uppnåtts uttrycks

¹⁷”Om regleringsbrevens kvalitet och regleringsbrevshandledningens normer”, PM, ESV 2000-03-28.

i regleringsbrevet. Det kan också handla om en nivå som regeringen vill ska upprätthållas och som man vill följa noga.

Detta skulle få en direkt påverkan på styrningen av myndigheterna och deras verksamheter, eftersom regleringsbrevet utgör ett viktigt underlag när myndigheterna mejslar ut sina interna prioriteringar. Det blir också tydligare för riksdagen, vilken viljeinriktning regeringen har för det nästkommande året.

BEHOVSANPASSNING

Den politiska ledningen har i intervjuerna på ett mycket tydligt sätt markerat sitt behov av att i större utsträckning få möjlighet att anpassa styrningen efter behovet. Riktlinjerna för innehållet i regleringsbrevet som de ser ut för närvarande uppfattas som hindrande i styrningen.

En konsekvens av att regleringsbrevets roll som prioriteringsdokument förstärks, är att målen i regleringsbrevet inte nödvändigtvis behöver vara heltäckande, dvs. att regeringen inte alltid behöver ange mål för en enskild verksamhetsgren eller för alla dess delar. Styrsignalerna bör istället anpassas till behovet av styrning. Detta är i linje med de ursprungliga tankarna bakom införandet av mål- och resultatstyrningen i svensk statsförvaltning. I 1988 års kompletteringsproposition¹⁸ betonades att arbetet med att utveckla former för en mål- och resultatorienterad styrning bör bedrivas med verklighetsförankring och ett stort mått av pragmatism.

Anser regeringen att det inte finns någon anledning att förändra eller att det inte är relevant att sätta upp ett mål för en specifik verksamhetsgren för det kommande verksamhetsåret, finns det heller ingen anledning att skriva in några styr signaler för denna verksamhetsgren. Regeringen kan ändå begära återrapporering som ger underlag för regeringens bedömning av myndighetens insatser. Ett återrapporeringskrav kan i sig vara styrande, eftersom det pekar ut något som regeringen anser vara viktigt att följa upp. Återrapporeringen kan också ge regeringen den information som behövs för att bedöma behovet av en eventuell framtida styr signal till myndigheten om en önskad förändring.

LISTA ANDRA AKTÖRER

I handledningen för regleringsbrev anges att målen ska vara realistiska i förhållande till vad myndigheten själv kan åstadkomma. I realiteten är många mål av den arten att det är flera aktörer som påverkar måluppfyllelsen och att myndigheten därför ofta endast kan bidra till den. ESV anser att verksamhetsanpassning bör vara styrande här och inte att myndigheten absolut ska ”förfoga” över målen.

¹⁸ Prop.1987/88:150, Bilaga 1.

ESV anser vidare att det är viktigt att betona behovet av att lista andra myndigheter och aktörer som kan påverka tillstånden inom de politik-områden och verksamhetsområden som myndigheten arbetar inom. Även detta är en fråga som behöver lyftas fram mera i handledningen för regleringsbrev och i utbildningar.

REGELBUNDNA JÄMFÖRELSE MED INSTRUKTIONEN

Enligt handledningen för regleringsbrev¹⁹ är det lämpligt att jämföra innehållet i regleringsbrevet med myndighetens instruktion eller i vissa fall andra förordningar som är grundläggande för myndighetens verksamhet. ”En sådan jämförelse kan uppdaga behov av ändringar i instruktionen, annan förordning eller regleringsbrev.” ESV instämmer i detta. Enligt ESV bör jämförelser mellan innehållet i regleringsbrevet och innehållet i instruktionen göras mera systematiskt.

En systematisk jämförelse, anser ESV, skulle med stor sannolikhet medföra att mål och återsrapporteringskrav i mindre utsträckning formuleras mera på rutin än på grund av att regeringen *verkligen* vill styra myndigheten. En bild som styrker ESV:s uppfattning om detta problem är det faktum att det är vanligt förekommande att målen i regleringsbreven utgörs av text direkt hämtad från myndighetens instruktion. I dessa fall kan man ställa sig frågan vilken styreffekt regleringsbrevet får på myndigheten. Om instruktionstexter i regleringsbrev är ett sätt att uttrycka prioriteringar bör de uttryckas mera i klartext.

MYNDIGHETENS ANSVAR FÖR ATT PRECISERA MÅL

ESV anser allmänt att det är viktigt att i fortsättningen tydligare betona myndighetens eget ansvar för att själv precisera mål, utifrån statsmakternas intentioner som de uttrycks i regleringsbreven. Det är viktigt att myndigheterna tar ett stort eget ansvar för att formulera relevanta mål och resultatindikatorer för sin interna styrning. I vissa regleringsbrev finns krav på att myndigheten ska precisera mål för sin verksamhet och redovisa mot dem i årsredovisningen.

I rapporten ”Vidareutvecklad årsredovisning” utvecklas förslag om att i regelverket för myndigheternas resultatredovisning ställa krav på att myndigheten ska operationalisera de av regeringen angivna målen för verksamhetsgrenar som inte är direkt mätbara.

SE ÖVER VERKSAMHETSSTRUKTUREN FÖR VISSA MYNDIGHETER

En ambition i Regeringskansliet har varit att försöka minimera antalet verksamhetsgrenar per myndighet för att tydliggöra styrningen²⁰. Syftet med verksamhetsgrenarna var att dela in verksamheten i delar som är relevanta

¹⁹ ”Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004”, Fi:2004.

²⁰ ”Verksamhetsstrukturen och anslagsstrukturen förenas”, PM Fi: 2002.

ur styrningssynpunkt. Med hänsyn till det stora antalet verksamhetsgrenar som uppmärksammats i den föreliggande undersökningen hos vissa myndigheter kan det finnas anledning att se över dessa.

ÅTERRAPPORTERINGSKRAV

Det är svårt att ha någon uppfattning om antalet återrappporteringskrav – om de är för många eller för få. Många handlar om statistikuppgifter som myndigheten sannolikt har i sitt rapporteringssystem. Behovet av återrappor- tering varierar naturligtvis beroende på typen av verksamhet. Det väsentliga är dock att regeringen får den information den behöver, men att man inte kräver mera återrapportering än man verkligen har användning av, speciellt om den kräver särskilda insatser av myndigheten.

Ökad användning av resultatindikatorer

I handledningen för regleringsbrev anges att krav ska ställas på återrappor- tering som ger underlag för bedömning av hur myndigheten bidrar till upp- fyllelsen av mål för politikområde och verksamhetsområde. ESV stödjer regeringens ambitioner²¹ att i ökad omfattning använda indikatorer för att kunna bedöma graden av måluppfyllelse inom skilda politikområden. Resultatredovisningen bör enligt regeringen bl. a. avse en redogörelse av hur valda indikatorer på måluppfyllelse inom politikområdet utvecklats över tiden. Det anses särskilt viktigt att resultatet kommenteras och analyseras i förhållande till fastställda mål. Redovisningen och analysen ska också, så långt det är möjligt, utgöra underlag för bedömningar av i vilken utsträck- ning resultaten beror på statliga insatser respektive insatser av andra aktörer. Uppnådda resultat ska ställas i relation till kostnaderna för verksamheten.

Riksdagen har också uttryckt önskemål om att resultat och utveckling bör i större utsträckning än hittills redovisas i kvantitativa termer med hjälp av indikatorer eller nyckeltal.²²

²¹ PROP. 2004/05:1.

²² Bet. 1998/99:FiU20, bet. 1999/2000:FiU20 och bet. 2000/01:FiU20.

5. Resultatredovisningen i årsredovisningen

Resultatredovisningen i årsredovisningen uppfattas av de flesta departementsledningarna i intervjuundersökningen som en viktig sammanställning av myndigheternas verksamhet där man får helheten.

Exempel på synpunkter var:

- ”Det räcker inte med löpande information under året”.
- ”Årsredovisningen är en slags uppslagsbok som man kan använda under året.”
- ”Årsredovisningen spelar en viktig roll. Den hjälper oss att få ordning och reda.”
- ”Årsredovisningen är en bra publikation som ger feedback och återkoppling till regeringen.”

I intervjuerna framkom det att statsråd och statssekreterare direkt eller indirekt använder informationen i myndigheternas resultatredovisning. En allmän uppfattning var att man betraktar resultatredovisningen i årsredovisningen som en viktig sammanställning av myndigheternas verksamhet som kommer till användning bl.a. i förberedelserna inför mål- och resultatdialogerna med myndighetscheferna.

Resultatredovisningen, särskilt för de stora myndigheterna, är viktiga underlag för diskussion och beslut. Resultatredovisningen läses enligt de intervjuade i varierande utsträckning av både statssekreterare och statsråd. Vanligtvis läser den politiska ledningen åtminstone sammanfattande PM av årsredovisningarna, som handläggarna på departementet tar fram. Kvaliteten i resultatredovisningarna uppfattas variera ganska mycket mellan myndigheterna, men de stora myndigheterna håller bra klass för att fungera som underlag till beslut. Det finns en förståelse för att de mindre myndigheterna inte håller lika hög klass i sina resultatredovisningar då man inte har de resurser som krävs för att göra redovisningarna lika bra.

En ESV-studie från 2003²³ visar att tonvikten på användningen av årsredovisningen i Regeringskansliet ligger på kontroll och uppföljning, att årsredovisningen är en informationskälla bland många och att man inom Regeringskansliet använder årsredovisningen som en uppslagsbok. Flera av intervjupersonerna i denna studie menade att de egentligen skulle behöva årsredovisningen tidigare. Två enhetschefer tyckte dock att tidsplanen för årsredovisningen var lite för pressad och beförde att det kunde påverka kvaliteten i resultatredovisningen. Även i intervjuerna med den politiska ledningen fanns synpunkter på att årsredovisningen borde komma in tidigare.

De intervjuade generaldirektörerna upplever att man har stor nytta av årsredovisningen i den egna myndigheten. ”Vi ser bättre vad som behöver göras. Det är ett bra träningspass.” Andra anledningar till att det är viktigt

²³ ”Karlägning av användningen av årsredovisningen i Regeringskansliet”, ESV 2003:4.

att den finns, som togs upp i intervjuerna, var att den är en ”bekräftelse på vad som gjorts, den är viktig för forskningsändamål och som information till allmänheten”.

I dokumentstudien framkom att de flesta av de studerade årsredovisningarna redovisar andra intäkter än anslag per verksamhetsgren. Alla redovisar kostnader per verksamhetsgren och summan av dessa kostnader stämmer för de flesta överens med den finansiella redovisningen.

I allmänhet anser sig respondenterna i intervjuundersökningen förhållandevis nöjda med årsredovisningarna. Kvaliteten anses överlag vara tillfredsställande men här menar flera respondenter att det självklart finns utrymme för förbättring. Flera departement arbetar också aktivt för att lyfta kvaliteten på årsredovisningarna, särskilt för de stora myndigheterna inom sitt ansvarsområde, i syfte att förbättra beslutsunderlaget.

ESV:s synpunkter

ESV anser, efter att under flera år följt hur resultatredovisningen i årsredovisningarna har utvecklats och hur myndigheterna har arbetat med dokumentet²⁴, att det finns ett behov av och utrymme för en förbättring av kvaliteten i myndigheternas resultatredovisningar. En förbättring av kvaliteten leder med stor sannolikhet till att skapa bättre förutsättningar för regeringens användning av resultatredovisningarna som underlag för bedömning av myndigheternas verksamhet och för redovisningen till riksdagen.

De stora områden inom vilka ESV anser det nödvändigt att skärpa kraven på myndigheterna är följande: Precisering av begreppet rättvisande bild, måluppfyllelseanalys samt analys av myndigheternas ekonomi utifrån ett verksamhetsperspektiv. ESV:s uppfattning är att dessa krav, givet att myndigheterna förmår att omsätta dem i sitt arbete med årsredovisningen, avsevärt kan bidra till ett högre informationsvärde i årsredovisningarna. I rapporten ”Vidareutvecklad årsredovising” utvecklar ESV närmare förslagens innehåll och motiven bakom dem. Rapporten innehåller förslag till förordnings- och föreskriftstext samt text till allmänna råd.

ESV anser att ett tidigarelagt och förändrat budgetunderlag bör minska behovet av en tidigareläggning av årsredovisningen.

²⁴ ”Effektiv resultatredovising – varför vissa myndigheter är bättre på att redovisa resultat i årsredovisningarna”, ESV 2002:14.

6. Underlag för fördjupad prövning

Enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag beslutar regeringen varje år vilka verksamheter som ska genomgå fördjupad prövning. Myndighetens underlag för regeringens fördjupade prövning ska lämnas i en särskild rapport senast den 15 januari det år regeringen bestämmer. Myndighetens underlag ska innehålla en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för det eller de budgetår underlaget avser. I resultatanalysen ska verksamheten utvärderas och redovisas i förhållande till de mål för verksamheten som regeringen fastställt. Vidare ska underlaget innehålla en sammanfattande omvärldsanalys och resursanalys.

Många av respondenterna i intervjuerna tror inte på att myndigheterna kan utvärdera sig själva. Utvärderingar måste vara oberoende och ofta se över hela sektorer menar man. Några menade också att man bör vara försiktig med att kräva in allt för mycket beslutsunderlag från myndigheterna. Kommittéväsendet och myndigheter som Statskontoret och ESV bör utnyttjas mera för utvärderingar.

Exempel på kommentarer i intervjuerna var följande. ”Den ordning vi har nu är bättre än den tidigare med fördjupade anslagsframställningar. Förut var det ju bara önskelistor. Nu har vi ramar och det gör att myndigheternas självständighet ökar. Departementen får reda på hur saker fungerar på annat sätt.” ”Det är inte bra med en återkommande process – det kan lätt bli en byråkratisk exercis.”

Resultatet i intervjuerna bekräftar ESV:s bild av att underlaget för fördjupad prövning för en delvis tynande tillvaro inom ramen för budgetprocessen. ESV kunde i en kartläggning för några år sedan konstatera att mellan åren 1997 och 2000 hade regeringen endast vid 14 tillfällen begärt att myndigheter skulle inkomma med ett underlag för fördjupad prövning²⁵. ESV ser inte heller idag några tecken på att antalet underlag per år vare skulle ha ökat eller minskat sedan dess.

ESV:s synpunkter och förslag

ESV föreslår att tidpunkten för inlämnande av ett underlag för fördjupad prövning inte regleras i förordningen utan att regeringen beslutar i varje enskilt fall tidpunkt för inlämnande.

ESV anser att den 15 januari för inlämnande av ett underlag för fördjupad prövning är för sent om underlaget ska användas i budgetberedningen

²⁵ ”En kartläggning av användningen av underlag för fördjupad prövning 1997-2000”, ESV dnr 79-357/2001.

samma år samtidigt som att det är för tidigt om det avser budgetberedningen det följande året. Därför föreslår ESV att tidpunkten för inlämnande av ett underlag för fördjupad prövning lämnas till regeringen att besluta i varje enskilt fall.

ESV anser vidare att det finns behov av att inom Regeringskansliet uppmärksamma de fördelar som ibland kan finnas med att begära in en fördjupad analys från en myndighet, som ett komplement till en extern utvärdering. Det kan också vara värdefullt med kortare utbildningstillfällen, som belyser vad man bör tänka på när man begär in ett analysunderlag från en myndighet, vad som är rimligt att förvänta sig och hur man ska ta hand om materialet när det kommer in. ESV anser också att det kunde vara värdefullt om departement, som har erfarenhet av att beställa och använda underlag i samband med en fördjupad prövning av en myndighets eller en sektors verksamhet, delar med sig av denna kunskap till andra departement som planerar att begära in underlag.

ESV ser ingen anledning att ta bort regelverket²⁶ för vad ett underlag för fördjupad prövning från en myndighet ska innehålla. Regeringen har trots allt till dags dato begärt ett antal underlag, vilket tyder på att det finns ett visst behov att ta in den här typen av information. ESV anser vidare att det är viktigt att det finns ett strukturerat sätt för regeringen att ta in mera omfattande analysunderlag från myndigheterna. Underlaget för fördjupad prövning kan vara ett viktigt komplement till det nya budgetunderlaget och till årsredovisningen, som bara är inriktat på ett visst års resultat. I ett underlag för fördjupad prövning finns mera utrymme för myndigheten att bedöma i vilken mån verksamheten på litet längre sikt påverkar de tillstånd som den ska bidra till. Det kan också vara värdefullt för myndigheten själv att ibland göra en genomlysning av verksamheten.

Instrumentet ska dock användas med försiktighet eftersom det är mycket resurskrävande. Kostnaden måste ställas mot nyttan.

²⁶ Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag

7. Processen

I undersökningen har ESV gjort ett antal iakttagelser som handlar om olika aspekter i processen som bedömts värdefulla att redovisa men där ESV inte har sett ett behov av att lämna utvecklingsförslag.

Den politiska ledningens medverkan i budgetprocessen

De politiker som intervjuats har visat stort engagemang när det gäller styrningsfrågorna i statsförvaltningen. Det har framgått att statssekreterarna spelar en viktig roll i styrningen av myndigheterna. Statssekreteraren har dels funktionen som uttolkare och exekutor av regeringens politik, dels som en person som utgör en viktig kontaktyta för myndigheterna. Ministern gör de övergripande prioriteringarna i verksamheten och ägnar sig åt de lite ”större” frågorna som inriktning, innehåll och omfattning av en verksamhet.

Statssekreterarens roll i styrningen av myndigheterna varierar dock beroende på den enskilda myndigheten. Kontakterna är tätare med de myndigheter som har stor betydelse för regeringens politik. Därmed är det inte sagt att man är ointresserad av andra myndigheter. Men det är ett faktum att man ägnar olika mycket tid åt olika myndigheter.

Långsiktighet efterfrågas

Flera respondenter i intervjuerna pekade på att bristen på långsiktighet är ett problem i regeringens styrning av myndigheterna. Någon uttryckte det på följande sätt: ”I början av 1990-talet var långsiktighet ett honnörsord. Det var en förhoppning från regeringens sida men det fungerade inte. Regeringen övergav därför den s.k. treårscykeln.”

Exempel på synpunkter som kom fram bland generaldirektörerna angående bristen på stabilitet var följande:

- ”Med tanke på att förvaltningsanslaget för vissa myndigheter i princip är oförändrat från år till år borde det vara möjligt att ge långsiktiga planeringsförutsättningar.”
- ”I verksamheter som är politiskt heta är styrningen svängig, vilket försvårar planeringen. Tilldelning av medel karaktäriseras av gasa – bromsa - mentalitet.”
- ”Måhända är det naivt att tro på en ökad långsiktighet i regeringens styrning av myndigheterna då politiken ser ut som den gör, men kortsiktigheten är direkt skadlig för myndigheters verksamhet. Kortsiktiga beslut medför t.ex. att år ett inför man eller satsar extra på en viss verksamhet och år två, då man har all kunskap med sig från år ett och verkligen kan sätta fart i en viss riktning, då är verksamheten helt plötsligt ointressant eller mindre prioriterad. Kortsiktig planeringshorisont är varken bra för myndigheten eller för den enskilde medarbetaren”.

Även på politikernivå uttrycks bekymmer för att en viss ryckighet i styrningen kan uppstå ibland. Beslutet om att dra in myndigheternas möjlighet till anslagssparande och kredit minskar till exempel myndigheternas möjligheter till långsiktig planering. Det finns en risk att när förutsättningarna försämras kan det leda till att myndigheterna ibland hittar metoder för att använda anslaget fullt ut på ett sätt som kan leda till en suboptimering.

Dialogen har stor betydelse

Det grundläggande syftet med mål- och resultatdialogen är, enligt ett cirkulär i Regeringskansliet,²⁷ att följa upp myndighetens verksamhet för det gångna året, ge myndighetschef och ordförande i styrelser med fullt ansvar en återkoppling på departementsledningens bedömning av verksamhetens resultat och slutligen diskutera verksamheten i ett framåtriktat perspektiv.

I stort sett samtliga intervjuade tycker att myndighetsdialogerna fungerar bra. Den årliga mål- och resultatdialogen ses som en unik möjlighet. Det är oftast statssekreteraren som har huvudansvaret för dialogen men statsråden deltar i varierande omfattning i dialogerna. Dialogerna, tycker man, är en bra ingång för bättre underhandskontakter, men formerna för dessa samtal varierar beroende på departement.

INTENSITETEN VARIERAR

Det är svårt för en statssekreterare som har många myndigheter att hinna med att ha dialog med alla. Med vissa större myndigheter har departementsledningen en mycket nära och regelbunden kontakt. Styrningen präglas då mycket av politiska ställningstaganden.

Dialogen med andra myndigheter genomförs inte med samma intensitet. En del har man inte dialog med varje år. Då är den formella styrningen via dokumenten viktigare. Dialogen med dessa myndigheter handlar mera om att informera sig om läget och ”ta pulsen” på verksamheten. Styrningen utformas mer långsiktigt och ändras inte så mycket från år till år för sådana myndigheter.

En del statssekreterare tycker att det är viktigt att dialoger genomförs årligen med alla myndigheterna. Annars, menar man, finns en risk att mindre politiskt intressanta myndigheter ”trängs undan” och inte får den styrning och uppmärksamhet som de förtjänar och behöver för att kunna vara effektiva. Någon pekade på att resultatdialoger tar mycket tid anspråk, särskilt om det handlar om många myndigheter, men att dialogerna är värdefulla och ”vi vet att våra myndigheter uppskattar dem”.

²⁷ Cirkulär om mål- och resultatdialoger år 2004, Fi 2004:1.

OMFATTANDE FÖRBEREDELSE

Både ansvariga departementstjänstemän och statssekreteraren lägger ofta ganska mycket tid på dialogerna enligt de intervjuade. Handläggarna går i igenom viktiga beslutsunderlag, däribland årsredovisningen, som en statssekreterare menade kanske är den viktigaste källan, och gör en analys av myndighetens resultat i förhållande till mål, uppdrag m.m. Det är vanligt att statssekreteraren har ett förmöte med ansvarig myndighetshandläggare och departementsråd före varje dialog, där man samtalar om vad man särskilt ska lyfta fram vid träffen med myndigheten. En del statssekreterare läser själva översiktligt årsredovisningarna som en förberedelse inför dialogerna.

Intervjuerna har visat att mål- och resultatdialogen har en stor betydelse som verktyg för regeringens styrning. Mycket avhandlas där som sedan inte uttrycks i regleringsbrevet enligt de intervjuade. Det är framför allt i dialogen som prioriteringar uttrycks. I en tidigare undersökning som gjorts av ESV²⁸, som bygger på en intervjuundersökning av tjänstemän i Regeringskansliet, framkom också dialogens betydelse. Utan de informella kontakterna skulle, enligt en del intervjuade, formella kanaler såsom regleringsbrevet och andra dokument inte ens fungera: ”Man skulle inte riktigt förstå vad en del mål eller återrapporteringskrav egentligen innebär; man skulle inte heller veta vilka mål och återrapporteringskrav som är mer av vikt än andra för Regeringskansliet.”

²⁸ ”Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar”, ESV 1999:19.

Bilaga 1

Referenslista

ESV 1999:19, *Informella kontakter i samband med regleringsbrev och årsredovisningar*. Stockholm: ESV.

ESV 1999:20, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*. Stockholm: ESV

ESV 2000-03-28, Rapport: *Om regleringsbrevets kvalitet och regleringsbrevshandledningens normer*.

ESV 2001-04-05, Rapport: *En kartläggning av användningen av underlag för fördjupad prövning 1997-2000*.

ESV 2002:14, *Effektiv resultatredovisning*. Stockholm: ESV.

ESV 2003:12, *Årsredovisningar i omvärlden*. Stockholm: ESV.

ESV 2003:28, *Utvärdering av den statliga redovisningsmodellen – Framtagande och användning av redovisningsinformation*. Stockholm: ESV.

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

ESV 2003:4, *En kartläggning av användningen av myndigheternas årsredovisningar i RK*. Stockholm: ESV.

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

ESV 2004:1, *Förenkling av ekonomiadministrationen för små myndigheter*. Stockholm: ESV.

ESV 2004:2, *EA 2004 – Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet*. Stockholm: ESV.

ESV 2004-09-14, Rapport: *Strukturer – konsekvenser för Hermes*.

Fi 2000:3, Cirkulär: *En gemensam verksamhetsstruktur för styrning i staten – ett första steg*.

Fi 2001:5, Cirkulär: *En gemensam verksamhetsstruktur – nästa steg*.

Fi 2004, *Handledning för hantering av generella frågor i myndighetsstyrning*.

Fi 2004:1, *Cirkulär om mål- och resultatdialoger år 2004.*

Fi/ESV PM 2004-04-22, PM: *Strategi för utveckling av resultatstyrning i staten.*

Fi: 2004, *Regleringsbrev och andra styrdokument för år 2004.*

Fi: September 2002, PM: *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet.*

Fi:2002-10-25, PM: *Verksamhetsstrukturen och anslagsstrukturen förenas.*

Finansutskottets betänkande 2003/04:FiU2, Övervägande: *Ekonomisk styrning inom utgiftsområdet.*

PROP 2004/05:1, *Utvecklingen av den ekonomiska styrningen i staten.*

Prop. 1987/88:150, Bilaga 1, sid. 36 och 68-76, *Utveckling av styrningen av den statliga verksamheten.*

Riksdagens revisorer 2002/03:15, *Myndigheternas årsredovisningar – en anakronism.* Stockholm: Riksdagens revisorer

RRV 1995:1, *Anslag – En skrift om anslagskonstruktioner och anslagens användningsområden,* Stockholm: RRV

RRV 1995:40, *Effektivare styrning – en skrift om målens och resultatinformationens betydelse för att stärka regeringens styrning av myndigheterna.* Stockholm: RRV.

Bilaga 2

Myndigheter som ingick i dokumentstudien

Arbetsgivarverket
Arbetsmarknadsstyrelsen
Arbetsmiljöverket
Brottsförebyggande rådet
Djurskyddsmyndigheten
Ekobrottsmyndigheten
Ekonomistyrningsverket
Energimyndigheten
Folkhälsoinstitutet
Högskoleverket
Kammarkollegiet
Kemikalieinspektionen
Konsumentverket
Kriminalvårdsstyrelsen
Livsmedelsverket
Läkemedelsverket
NUTEK
Post- och Telestyrelsen
Riksantikvarieämbetet
Riksgäldskontoret
Rikspolisstyrelsen
Smittskyddsinstitutet
Socialstyrelsen
Språk- och folkminnesinstitutet
Statens fastighetsverk
Statens skolverk
Statistiska Centralbyrån
Stockholms Universitet
Strålskyddsinstitutet
Utlänningsnämnden

ISBN 91 7249 181 7
ESV 2004:25



EKONOMISTYRNINGSVERKET