



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

**Regeringskansliets
kontroll och styrning av
statlig verksamhet**

September 2002

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 20 december 2001 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att utse en projektledare, en sekreterare och representanter till en referensgrupp. Från och med samma tidpunkt förordnades Jan Carling att vara projektledare och Thomas Küchen att vara sekreterare.

Vidare förordnades fr.o.m. den 4 februari följande personer i egenskap av ledamot i en referensgrupp: Håkan Färm (Justitiedepartementet), Thomas Rolén (Justitiedepartementet), Maj-Britt Grufberg (Utrikesdepartementet), Reidar Ljöstad (Försvarsdepartementet), Stefan Stenberg (Socialdepartementet), Mikael Nordmark (Finansdepartementet), Anna-Lena Johansson (Utbildningsdepartementet), Lars Santesson (Utbildningsdepartementet), Helena Ewenfält (Jordbruksdepartementet), Jan Olof Andersson (Kulturdepartementet), Roland Bjuremalm (Näringsdepartementet), Johan Rantanen (Miljödepartementet) samt Ulrika Sundström (Förvaltningsavdelningen). Under våren 2002 har Anna-Lena Johansson ersatts av Monika Hilding (båda Utbildningsdepartementet) och Ulrika Sundström ersatts av Hans Bäck (båda Förvaltningsavdelningen). Referensgruppen har träffats vid fem tillfällen. Författarna svarar dock själva för innehållet i rapporten.

Enligt regeringens beslut skall projektet omfatta en kartläggning av vilka resurser som finns att tillgå inom Regeringskansliet för att kontrollera och styra förvaltningen, men också för att ompröva statliga åtaganden. Projektet skall även resultera i ett principiellt förslag till hur regeringens behov av kapacitet för kontroll och omprövning kan tillgodoses inom Regeringskansliet (se *bilaga 1*).

Till stöd för såväl kartläggning som förslag har ett antal intervjuer och två studiebesök genomförts, vilka redovisas i *bilaga 2*. Vidare bör noteras att lämnade förslag inte beaktar de speciella förutsättningar som gäller för t.ex. Utrikesförvaltningens verksamhet vad avser kontroll och styrning.

Parallellt med detta projekt pågår ett annat projekt i Regeringskansliet som bl.a. ser närmare på om de administrativa resurserna inom Regeringskansliet kan effektiviseras och rationaliseras, men också på gränsdragningen mot myndigheterna (SB2001/8259). De båda projekten skall, enligt sina direktiv, samverka i frågor med gemensamma beröringspunkter. Därutöver genomför t.ex. Statskontoret på uppdrag av regeringen en kartläggning av tillgången på utvärderingar inom olika politikområden. Statskontorets rapport kommer överlämnas till regeringen under hösten 2002. Ett slutligt ställningstagande till de förslag som lämnas i denna

rapport bör även ses i ljuset av de resultat och de förslag som redovisas inom andra pågående projekt och utredningar.

Projektet överlämnar härmed slutrapporten *Regeringskansliets kontroll och styrning av statlig verksamhet*.

Stockholm i september 2002

Jan Carling

Thomas Küchen

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet	3
Sammanfattning	7
<i>Två motiv</i>	7
Den statliga revisionen kommer att förändras	8
Det finns behov av att förbättra beslutsunderlaget	10
<i>Förutsättningar för att utveckla kontrollen och styrningen</i>	10
Vilka delar av kontrollen och styrningen uppvisar de största bristerna?	11
<i>Förslag till åtgärder</i>	12
Rutiner i Regeringskansliet	13
Organisation och personal i Regeringskansliet	16
Regeringens stödorgan	19
Kapitel 1 Utredningsuppdraget	23
1.1 <i>Kartläggning</i>	23
1.2 <i>Överväganden</i>	24
Kapitel 2 Ett förändrat huvudmannaskap för den statliga revisionen	25
2.1 <i>Ärendets beredning</i>	25
2.2 <i>Förändringar av den statliga revisionen</i>	27
Myndigheternas internrevision	31
Kapitel 3 Kontroll, styrning och omprövning	35
3.1 <i>Finansiell kontroll</i>	35
3.2 <i>Resultatstyrning – kontroll av måluppfyllelse och resurs- användning</i>	37
Utvärderingar som underlag för kontroll och styrning	45
Hur används befintliga myndigheter?	46
Avlasta den årliga budgetprocessen	49
Belöningar och sanktioner	50
Ansvars- och uppgiftsfördelning	52
Kompetensfrågor	54
3.3 <i>Omprövning</i>	55
Kapitel 4 Arbetsprocesser i Regeringskansliet	57
<i>Den statliga budgetprocessen</i>	57
Ökat fokus på strategier för uppföljning och utvärdering	57

Prioritera arbetet med att ta fram resultatmätt och resultatindikatorer för politikområden	59
Använd instrumentet fördjupad prövning	60
Utveckla mål- och resultatdialogen	62
Ökat inslag av omprövning	64
Kapitel 5 Den inre organisationen i Regeringskansliet	67
<i>5.1 Tillsätt en chefstjänsteman med ansvar för förvaltningsfrågor</i>	67
<i>5.2 Förtydliga ansvarsfördelningen inom fackdepartementen</i>	69
<i>5.3 Utveckla samarbetet i Regeringskansliet</i>	70
<i>5.4 Ökad vikt vid kompetens- och utbildningsfrågor</i>	71
Kapitel 6 Regeringens stödorgan	73
<i>6.1 Det behövs en samlad utvärderingsresurs</i>	73
<i>6.2 Använd det statliga kommittéväsendet för utvärderingar</i>	74
<i>6.3 Tydliggör rollen för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)</i>	78
Kapitel 7 Vissa övriga frågor	83
<i>Kvarstående uppgifter vid en avveckling av Riksrevisionsverket</i>	83
Underlag till årsredovisning för staten	83
Föreskrifter och allmänna råd om internrevision	83
EU-relaterade uppgifter	83
Kapitel 8 Finansiering av förslag	85
Bilagor	87
<i>Bilaga 1 Regeringsbeslut</i>	87
<i>Bilaga 2 Intervjuer och studiebesök</i>	97
<i>Bilaga 3 Enkätundersökning om operativ verksamhet inom Regeringskansliet</i>	99
<i>Bilaga 4 En kartläggning av vissa utredningsresurser till stöd för regeringen och Regeringskansliet</i>	107
<i>Bilaga 5 Källförteckning</i>	115

Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att dels kartlägga Regeringskansliets arbete med kontroll, styrning och omprövning av den statliga verksamheten, dels lämna principförslag till hur regeringens behov av kapacitet för sådan kontroll och omprövning kan tillgodoses inom Regeringskansliet.

Det arbete inom Regeringskansliet som omfattas av studien består av finansiell kontroll och kontroll av regelefterlevnaden inom statliga myndigheter, uppföljning av måluppfyllelse och resursanvändning i statliga verksamheter och förvaltning samt framtagande av underlag för omprövning av statliga åtaganden.

Det bör påpekas att vår uppgift inte varit att ta ställning till hur stödet till Regeringskansliet på myndighetsnivån inom aktuella områden skall utformas och organiseras.

Två motiv

Det finns två motiv till att detta projekt genomförts. Det ena är det behov av åtgärder från regeringens sida – och med hänsyn till regeringens behov av underlag för sin styrning av statsförvaltningen – som följer av de förändringar som förestår i den statliga revisionen. Riksrevisionsverket kommer att upphöra och merparten av deras uppgifter kommer att övergå till Riksrevisionen – en myndighet under riksdagen. I regeringens perspektiv innebär förändringen en ny situation, och det är uppenbart att det finns anledning att överväga vilka åtgärder som leder till att regeringens behov av egen granskningskapacitet tillgodoses.

Det andra motivet är en strävan att ta ytterligare steg i arbetet med att utveckla Regeringskansliets förmåga att förse regeringen med underlag för kontroll och styrning av statsförvaltningen. Det gäller material som kan bidra till att den löpande uppföljningen och styrningen av de statliga myndigheterna förbättras. Det gäller också material som regeringen kan utnyttja som underlag för omprövning av statliga verksamheter och statliga åtaganden.

Det finns mot den bakgrunden anledning att inledningsvis sammanfatta dels vilka följder förändringarna i den statliga revisionen enligt vår uppfattning kommer att få för regeringens förmåga att kontrollera och styra den statliga verksamheten, dels hur vi i övrigt bedömer möjligheterna att förbättra regeringens kontroll och styrning av förvaltningen. När det gäller förändringarna i revisionen finns det anledning att påpeka att ett antal i vårt perspektiv viktiga frågor fortfarande är under utredning. Därtill kommer att frågor som rör revisionens konkreta inriktning skall avgöras av Riksrevisorerna, som ännu inte är utsedda. Våra slutsatser grun-

dar sig därför i den delen delvis på antaganden eller bedömningar. När det gäller de brister eller förbättringsmöjligheter som kan finnas i regeringens kontroll och styrning grundar vi våra resonemang på tidigare regeringsuttalanden, på utredningar och rapporter rörande styrning samt på intervjuer med personer i Regeringskansliet, bl.a. några statssekreterare. Frågorna har också diskuterats i utredningens referensgrupp. Slutligen har vi utnyttjat den enkät om arbetet med olika insatser för styrning som besvarats av departementen.

Den statliga revisionen kommer att förändras

Det förändrade huvudmannaskapet för den statliga revisionen kan tänkas leda till att innehållet i revisionen förändras i flera avseenden. För det första gäller enligt det förslag som nu ligger att vissa arbetsuppgifter kan komma att förändras påtagligt. Det gäller exempelvis remissverksamheten. Ett annat exempel är att det utredningsarbete som Riksrevisionsverket i dag utför på uppdrag av regeringen kommer att upphöra. För det andra skall ansvaret för styrning och samordning av Riksrevisionen ligga på tre riksrevisorerna, som beslutar inom sina respektive granskningsområden vad de skall granska. Vad det sistnämnda kan komma att innebära i praktiken är oklart; i första hand kan inriktningen av effektivitetsrevisionen komma att påverkas.

En ytterligare förändring är att den nya revisionsmyndigheten kommer att lyda under riksdagen, vilket förmodligen innebär att regeringens och Regeringskansliets verksamhet kommer att hamna i fokus på ett helt annat sätt än i dag. Hur stor del av de samlade resurserna som kommer att avsättas för denna granskning är oklart. Till detta kommer att relationen mellan Riksrevisionens anställda och tjänstemännen i Regeringskansliet kan komma att förändras – bl.a. till följd av en förändrad syn på revisorernas konsultativa roll. Vilka eller hur stora förändringarna i praktiken blir kan inte nu fastställas. Det måste delvis bli fråga om antaganden.

De förändringar som enligt vår bedömning framför allt kan föranleda behov av åtgärder inom Regeringskansliet eller vad gäller det externa stödet till Regeringskansliet är att:

- inriktningen av effektivitetsrevisionen kan komma att förändras,
- synen på informella kontakter mellan revisorer och Regeringskansliet kan komma att förändras,
- regeringens möjligheter att lägga uppdrag på revisionsmyndigheten upphör samt
- regeringens möjligheter att anmoda revisionsmyndigheten att besvara remisser upphör.

Vad gäller den *årliga revisionen* har vi inte funnit anledning att anta att innehållet kommer att förändras i och med att ansvaret tas över av Riksrevisionen. Den årliga revisionen, som har sin tyngdpunkt i finansiell kontroll av myndigheterna och kontroll av regelefterlevnaden, kommer antagligen att i allt väsentligt genomföras på samma sätt och i samma utsträckning som tidigare. Det är också så att den finansiella kontrollen – och i ännu högre grad kontrollen av regelefterlevnad – förefaller vara de områden där revisionen i dag i Regeringskansliets perspektiv genomgående fungerar relativt väl. Visserligen kan det också inom dessa områden i enskilda fall finnas anledning att specialgranska myndigheter eller verksamheter, men detta faller normalt utanför den årliga revisionen. Det är emellertid viktigt att information om brister i dessa avseenden förs vidare från den årliga revisionen till Regeringskansliet på ett sådant sätt att en mer omfattande och grundlig genomgång, när det är befogat, kan komma till stånd.

Dessutom kan den årliga revisionen peka på förhållanden inom andra områden än inom finansiell kontroll och kontroll av regelefterlevnad, som ger anledning att ställa frågan om en mer omfattande granskning av en myndighet eller verksamhet bör genomföras. Även sådan information bör naturligtvis föras vidare till Regeringskansliet. Ibland kan det i dessa fall röra sig om uppgifter som är relativt svagt underbyggda och som därför behöver verifieras innan de ges offentlighet. Det är likafullt värdefullt om uppgifterna kan föras vidare till det ansvariga departementet, som därefter har att ta ställning till om det skall föranleda ytterligare granskningsinsatser.

Vad gäller *effektivitetsrevision* är det svårt att bedöma hur inriktningen av och innehållet i revisionen kommer att förändras. Det är emellertid uppenbart att förutsättningarna för Regeringskansliet att få det underlag som man själv bedömer erforderligt för sin kontroll och styrning av statsförvaltningen försämras. Det förhållandet att Riksrevisionsverket varit en myndighet under regeringen har inneburit att regeringen haft möjligheter att i viss mån påverka inriktningen av revisionen. Dessutom har det varit möjligt för regeringen att i särskild ordning ge uppdrag till Riksrevisionsverket.

Då dessa möjligheter nu försvinner innebär det en försvagning av Regeringskansliets möjligheter att kontrollera och styra förvaltningen. Man förlorar ett eget instrument, som genom sin koppling till en löpande kontrollverksamhet har goda kunskaper inom olika sakområden och därtill överblick och tillgång till allmän utredningskompetens, och som därtill relativt snabbt kan användas för uppgifter som bedöms som angelägna.

I likhet med vad som sagts beträffande information från den årliga revisionen gäller för information som har sitt ursprung i effektivitetsrevisionen att det ofta varit värdefullt för personal i Regeringskansliet att ta del

av den genom informella kontakter med revisorerna. Även här är det osäkert hur riksrevisorerna kommer att förhålla sig till informella kontakter mellan revisorerna och personal i Regeringskansliet.

Under perioden 1999–2001 har regeringen givit Riksrevisionsverket *uppdrag* motsvarande i genomsnitt ca 14 mnkr per år. Uppdragen har främst haft karaktär av effektivitetsrevision (drygt 11 mnkr per år), medan den årliga revisionen svarar för återstoden (närmare 3 mnkr per år). Då möjligheten för regeringen att ge uppdrag till revisionsmyndigheten bortfaller är det därmed en icke oväsentlig utredningskapacitet som försvinner. Detta om man enbart ser till kvantiteten, men i ännu högre grad om man beaktar kompetensen i den organisation som inte längre kommer att stå till regeringens förfogande.

Regeringens möjligheter att anmoda revisionsmyndigheten att svara på *remisser* kommer att upphöra i och med att Riksrevisionen bildas som en myndighet under riksdagen. Riksrevisionen kan visserligen efter eget skön avgöra om man skall lämna synpunkter i någon fråga, men regeringen kan inte påverka beslutet. Det kan inte uteslutas att Riksrevisionen kommer att besvara remisser i en begränsad omfattning. Därmed försvinner ett utomordentligt viktigt remissorgan för regeringen. Riksrevisionsverkets överblick kombinerad med den genom revisionen förvärvade kunskapen om det enskilda sakområdet och den enskilda myndigheten har gjort att verket har utnyttjats frekvent. Verket har också använt betydande resurser för att besvara remisser.

Vi finner det angeläget att Regeringskansliets samarbete med Riksrevisionen präglas av stor öppenhet. Kontakterna mellan dem som är ansvariga för revision respektive styrning får inte formaliseras eller på annat sätt försämrats till följd av förändringen i den statliga revisionen.

Det finns behov av att förbättra beslutsunderlaget

Det finns ett uttalat önskemål om att åstadkomma förbättringar av det underlag som ligger till grund för regeringens kontroll och styrning av de statliga myndigheterna och verksamheterna, men också i de arbetsformer som leder fram till regeringsbeslut inom området. Det är svårt att göra en värdering av kvaliteten på nuvarande material och effektiviteten i nuvarande arbetsformer. Diskussioner med företrädare för olika departement visar att bedömningarna av dagsläget är högst skiftande – i hög grad beroende på olikheter i förväntningar och ambitionsnivå.

Förutsättningar för att utveckla kontrollen och styrningen

Vi menar att det är tydligt att kontroll- och styrningsfrågorna i många fall har låg prioritet och i praktiken ägnas relativt liten uppmärksamhet i Regeringskansliets arbete. Departementens politiska ledningar har en mängd arbetsuppgifter som konkurrerar om utrymmet. Många frågor är

av akut karaktär eller tilldrar sig stort politiskt intresse. Det är därför inte förvånande att departementsledningarna väljer att ägna en mycket begränsad del av sin tid och kraft åt frågor som rör kontroll och styrning av statliga myndigheter och verksamheter.

Följden blir att arbetet med kontroll- och styrningsfrågor – och inte minst arbetet med att *utveckla* kontrollen och styrningen – uppfattas som mindre viktigt i departementens arbete. Den tid och kompetens som avsätts för att ta fram underlag för styrningen är i allmänhet inte tillräcklig för att åstadkomma ett material som ger en bra grund för politiska bedömningar och beslut. Vi bedömer att om den politiska nivån ägnade styrningen större uppmärksamhet så skulle också arbetet med att utveckla relevant underlag för strategisk kontroll och styrning få högre prioritet. Och omvänt: Om departementsledningarna försägs med ett bättre beslutsunderlag skulle de troligtvis intressera sig mer för dessa frågor.

Vilka delar av kontrollen och styrningen uppvisar de största bristerna?

Enligt vår bedömning är det just de delar av kontrollen och styrningen som förutsätter ett stort inslag av politiska värderingar och ställningstaganden där behovet av utvecklingsinsatser är mest påtagligt. Finansiell kontroll och kontroll av regelefterlevnad fungerar, såvitt vi erfarit, tillfredsställande i dag. Inom det här området är den politiska nivåns anspråk på departementsapparaten givna, och tjänstemännen kan genomföra kontrollen utan instruktioner från departementsledningarna. Inget talar heller för att förändringarna i den statliga revisionen skulle medföra någon försämring av förutsättningarna för en fortsatt god kvalitet inom detta område.

Däremot finns det enligt vår uppfattning – baserad på intervjuer, diskussioner och tidigare utredningsmaterial – tydliga svagheter i arbetet med att formulera mål och resultatmätt/-indikatorer för den statliga verksamheten och med kontrollen av måluppfyllelse och resursanvändning. Detsamma gäller arbetet med att ta fram underlag för omprövning av statliga åtaganden. Det är också inom dessa områden som förändringarna i den statliga revisionen kan komma att bli störst och mest påtagligt ändra förutsättningarna för regeringens och Regeringskansliets arbete med kontroll och styrning av förvaltningen. Försvagningen av den utrednings- och kontrollkapacitet som står till regeringens eget förfogande gäller framför allt inom effektivitetsrevisionens område.

Det är viktigt att regeringen har tillgång till en egen utrednings- och utvärderingskapacitet. Vår uppfattning är att man inte bör försöka bygga upp utvärderingskapacitet inom Regeringskansliet. Det är naturligt att besluten om vad som skall utredas tas inom Regeringskansliet, men att utredningsarbetet utförs av utredningsorgan som verkar på avstånd från den organisation som utformar och styr politiken. På det sättet säkerställer man att utredningsarbetet inriktas på från kontroll- och styrningssynpunkt relevanta frågor, samtidigt som man får ett

synpunkt relevanta frågor, samtidigt som man får ett oberoende svar på de ställda frågorna. Ett annat skäl till att ökad utredningskapacitet inte bör läggas inom Regeringskansliet är att den typen av resurser erfarenhetsmässigt alltför lätt riskerar att dras in i den löpande verksamheten i departementen.

De mest betydelsefulla åtgärderna för att förbättra kontrollen och styrningen handlar emellertid enligt vår uppfattning inte om brist på utredningsresurser. Möjligheten att åstadkomma förbättringar inom dessa områden kan snarare främst sökas i regeringens och Regeringskansliets hantering av mål- och resultatstyrning och omprövning av statlig verksamhet. Därför syftar våra förslag till åtgärder främst till:

- att förbättra förutsättningarna för att departementens politiska ledningar ägnar större intresse åt mål- och resultatstyrning av förvaltningen och omprövning av statliga åtaganden.
- att Regeringskansliets beställningar av utvärderingar och annat underlagsmaterial – i regleringsbrev, utredningsdirektiv, direktiv till remissorgan etc. – blir mer genomtänkta och precisa.
- att Regeringskansliet sammanställer och analyserar underlagsmaterialet på ett sådant sätt att det i ökad utsträckning direkt utformas för att möjliggöra politiska ställningstaganden.
- att skapa rutiner som leder till att frågor om omprövning av statliga åtaganden regelbundet aktualiseras.

Förslag till åtgärder

Våra förslag till åtgärder baseras på uppfattningen att de brister i kontrollen och styrningen som vi konstaterat inte är resultatet av någon enskilda fundamental svaghet i Regeringskansliets sätt att fungera. Snarare är det så att bristerna kan avhjälpas genom korrigeringar och förbättringar på ett antal punkter. Ett undantag är möjligen förslaget om att inrätta en tjänst som chefstjänsteman i varje departement med uppgift att svara för att förvaltningsfrågorna får en kvalificerad behandling inom departementet. Några av förslagen innebär att man vidtar åtgärder för att implementera förändringar som redan är på gång, men som går för långsamt eller möjligen är på väg att rinna ut i sanden.

Vi har delat in förslagen i sådana som avser arbetsrutiner inom Regeringskansliet och sådana som rör organisation och personal i Regeringskansliet. Dessutom lämnar vi vissa synpunkter på stödorganisationen. Därtill lämnar vi förslag till hantering av de uppgifter som Riksrevisionsverket i dag utför på uppdrag av regeringen, men som Riksrevisionen inte kommer att utföra.

1. Strategier för politikområden

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2001 att det för varje politikområde skall tas fram en dokumenterad strategi, en långsiktig plan, i vilken det ansvariga departementet visar hur försörjningen av resultatinformation skall hanteras. Avsikten med förslaget var bl.a. att skapa förutsättningar för att effektivisera arbetet inom Regeringskansliet, men också till att ge det en mera långsiktig inriktning bl.a. genom att bidra till att förbättra departementens institutionella minne och därmed i viss mån kompensera för den höga personalomsättningen i Regeringskansliet. Det innebär dessutom en större långsiktighet och stabilitet i kraven på myndigheterna att ta fram resultatinformation, vilket ökar förutsättningarna för att bedriva ett kontinuerligt arbete i det avseendet på myndighetsnivån. Sammantaget kan förslaget leda till att riksdagens behov av resultatinformation rörande effekterna av den statliga verksamheten tillgodoses.

Erfarenheterna från den senaste budgetprocessen visar att arbetet med att ta fram strategier för uppföljning och utvärdering inom politikområdena går långsamt. Endast ett fåtal departement har tagit fram sådana strategier. Vi menar att detta arbete bör påskyndas, inte minst eftersom de första versionerna av dessa strategier i många fall kan förväntas påvisa svagheter och därmed kommer att behöva vidareutvecklas.

2. Den årliga resultatredovisningen

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. En vanlig fråga från myndighetsföreträdare är om materialet över huvud taget används. De krav på redovisningar som ställs i regleringsbrev är ofta mycket omfattande, och de frågor som ställs om effekterna av verksamheten är ibland utomordentligt svåra att besvara. Det är svårt att frigöra sig från intrycket att kraven ofta är ett uttryck för en ”kan vara bra att ha”-filosofi, och att de inte sällan i praktiken har efterfrågats av tjänstemän på låg nivå i Regeringskansliet.

Alltför ofta efterfrågas i regleringsbrev resultatinformation som det inte är rimligt att kräva att myndigheterna försöker ta fram årligen. Det är resurskrävande, och det är diskutabelt om myndigheten själv är den som är bäst lämpad för den typ av utvärderingsarbete som krävs. I praktiken får man inte heller ut särskilt mycket användbar information. Dessutom finns det i regeringen och Regeringskansliet inte kapacitet för att årligen diskutera och ta ställning till mer grundläggande frågor för alla myndigheter.

Riksdagen har i sin tur inte varit nöjd med regeringens resultatredovisning, bl.a. när det gäller resultatinformationens innehåll och ändamålsenlighet. Riksdagen har också behov av information om utfall och måluppfyllelse av statliga beslut och åtgärder inför olika beslutstillfällen. Synpunkter på framför allt budgetpropositionens innehåll har framkommit i dialogen om dessa frågor mellan riksdagens utskottskanslier och Regeringskansliet.

Vi anser att de fortsatta ansträngningarna med att utveckla resultatstyrningen bör inriktas mot att – förutom att gå vidare med att precisera målen – finna relevanta mått och indikatorer för politikområden som skapar förutsättningar för politiker i såväl riksdag som regering att bedöma resultatet av den förda politiken. Samtidigt bör arbetet fortsätta med att precisera mål och mått/indikatorer för underliggande nivåer inom respektive politikområde. Det är viktigt att myndigheternas sakkunskaper och resurser utnyttjas i detta utvecklingsarbete. Arbetet med att utveckla resultatmått och resultatindikatorer bör ske inom ramen för arbetet med att ta fram strategier för uppföljning och utvärdering per politikområde. Det är angeläget att detta arbete ges hög prioritet.

3. Fördjupad prövning

En förenklad årlig resultatredovisning bör förenas med en mera ambitiös genomlysning av resultatet av myndigheternas verksamhet med större tidsintervall. Vi menar att regeringen regelbundet – förslagsvis vart fjärde år – bör ta ställning till om en myndighet helt, delvis eller inte alls skall prövas och genomlysas. En sådan ordning ger även den politiska ledningen praktiska möjligheter att ägna större uppmärksamhet åt effektivitetsfrågor.

Den möjlighet som i dag finns att uppdra åt myndigheterna att ta fram ett underlag för fördjupad prövning av den egna verksamheten har endast utnyttjats i begränsad omfattning. Genom att systematiskt och regelbundet ta ställning till vilka frågor som skulle förtjäna att ställas om verksamhetens resultat uppnås att en diskussion om alternativa lösningar hålls levande. Därmed undviks att man slentrianmässigt fortsätter att bedriva verksamhet som borde förändras på grund av nya förutsättningar. Förenklingen av årliga resultatredovisningen skapar dessutom både behov av och resursmässigt utrymme för en mer ambitiös utvärdering av verksamheter vart fjärde år.

Den föreslagna ordningen skall vara en del av budgetprocessen. Dessutom bör ett ställningstagande till om en prövning skall genomföras eller inte normalt baseras på en diskussion utifrån politikområden. Det innebär att perspektivet vidgas från den enskilda myndighetens till att omfatta alla, eller åtminstone flera av, de myndigheter som är verksamma inom ett politikområde.

Myndigheterna skall i de fall en prövning är aktuell givetvis bidra med underlag för en sådan prövning liksom med den sakkunskap de besitter och som kan nyttiggöras i arbetet. Underlaget kan ändå behöva kompletteras med annat material som tas fram av andra aktörer. Dessutom är det viktigt att regeringen har tillgång till någon extern resurs, som kan göra en professionell prövning av hur myndigheterna bidrar till att uppfylla målen för de aktuella politikområdena.

Ett framgångsrikt arbete med att regelbundet pröva statliga myndigheter måste enligt vår mening inlemmas i arbetet med att per politikområde ta fram strategier för uppföljning och utvärdering. Då sker sådana prövningar insatta i ett verksamhetsmässigt sammanhang.

4. Mål- och resultatdialogen

En viktig del i mål- och resultatstyrningen utgörs av departementets – den politiska ledningens – bedömningar av och reaktioner på den resultatinformation som presenterats av myndigheterna. Den form som utvecklats för sådan återkoppling är mål- och resultatdialogen.

Formellt sett är de regler som gäller för mål- och resultatdialogen enligt vår mening ändamålsenliga. Dialogerna skall vara regelbundet återkommande. Deltagare skall vara å ena sidan statsrådet eller statssekreteraren (tillsammans med berörd departementspersonal) och å den andra myndighetschefen (och i förekommande fall styrelseordföranden). Dialogerna skall förberedas i departementet. I den del av dialogen som avser en diskussion om verksamheten skall bl.a. frågor tas upp om verksamhetens mål, resultat och effekter samt förhållanden som rör kompetensförsörjning, jämställdhet, kvalitetsarbete, organisation m.m.

I praktiken uppvisar dock mål- och resultatdialogerna generellt sett svagheter. För det första genomförs de inte i full utsträckning inom alla departement. Åtgärder bör enligt vår uppfattning vidtas som leder till att så sker. För det andra är underlaget för och analysen av resultatinformation ofta bristfällig, vilket gör att departementen inte kan avge tydliga eller användbara reaktioner på verksamhetsresultatet. En viktig förklaring till de allt för ofta torftiga dialogerna är det som vi diskuterat i de föregående avsnitten: Bristen på relevant resultatinformation för departementens politiska ledningar.

Vi menar att resultatdialogen vad gäller verksamhetsdiskussionen kan utvecklas än mer. Vårt förslag är att de myndighetsvisa dialogerna kompletteras med dialoger omfattande hela eller delar av politikområden. Ett naturligt tillfälle för en sådan dialog är då en fördjupad prövning genomförs av några myndigheter inom ett politikområde. På så sätt blir det möjligt för den politiska ledningen att vid ett tillfälle diskutera såväl verksamhetens resultat i sin helhet som olika myndigheters bidrag insatta i sitt rätta – verksamhetsmässiga – sammanhang.

Avslutningsvis kan vi konstatera att de åtgärder som vi föreslår i denna rapport alla kan ses som bidrag till att förbättra förutsättningarna för en mer effektiv återkoppling från departement till myndigheter med reaktioner på verksamhetsresultatet.

5. Omprövning

En omprövning av statliga verksamheter och myndigheter, liksom av statliga åtaganden, aktualiseras sällan. Det finns inte heller något system som säkerställer att omprövningar kommer upp till diskussion med viss regelbundenhet. I den mån sådana kommer till stånd är det mera ad hoc, på grund av vissa händelser eller konstaterade missförhållanden. Man kan som kontrast exempelvis nämna Storbritannien, som har ett system med s.k. quinquennial reviews, som innebär att man vart femte år tar upp frågan om en myndighets hela existens, utöver en prövning av verksamhetsresultat, organisation och management. I Danmark använder man ett särskilt system för budgetprövning, s.k. budgetanalyser.

Vi menar att system för att ta fram underlag för prövning av statliga – och i övrigt statligt finansierade – åtaganden bör införas. Ett sådant system innebär att åtagandet omsorgsfullt diskuteras och motiveras. Det innebär också diskussion av hur åtagandet utformas på det mest effektiva sättet.

Vi föreslår att ett systematiskt omprövningsförfarande integreras i den statliga budgetprocessen. Det bör åligga chefen för Finansdepartementet att vid regeringsöverläggningarna i mars lämna förslag på vilka omprövningar som bör genomföras. Förslaget bör utformas på basis av en dialog mellan Finansdepartementet och berörda fackdepartement. Då får regeringen som kollektiv möjlighet att besluta om vilka omprövningar som faktiskt skall komma till stånd. Finansdepartementet bör få i uppgift att ta fram ett förslag till hur ett systematiskt omprövningsförfarande i anslutning till budgetprocessen närmare bör utformas och förläggas i tiden.

Organisation och personal i Regeringskansliet

6. Chefstjänsteman för förvaltningsfrågor

Vi har tidigare framhållit att det avgörande bidraget till en förbättrad styrning kan åstadkommas genom en ambitions- och kvalitetshöjning i Regeringskansliets arbete. Regeringskansliets interna arbete är nyckeln till en bättre kontroll och styrning. Arbetet med att beställa underlagsmaterial, från myndigheterna och andra, kan bli mer genomtänkt. Arbetet med att sammanställa, analysera och för beslutsfattarna presentera underlagsmaterialet kan generellt sett utvecklas så att det resulterar i ett fylligare och mer relevant beslutsunderlag.

Enligt vår uppfattning är en anledning till att styrningsfrågorna ägnas så relativt begränsat utrymme i Regeringskansliets arbete att det inte finns

någon tjänsteman på hög nivå i departementet med uppgift att särskilt ägna sin tid och kraft åt dessa frågor. Statssekreteraren – som har att dela sin tid mellan politikutformning, riksdagskontakter, myndighetsfrågor, internationella kontakter i och utanför EU, förhandlingar inom Regeringskansliet och ibland externt, den dagliga ledningen av departementet och en rad andra frågor – kan inte avsätta tillräckligt med utrymme för att dels ha tillräcklig kunskap om kontroll- och styrningsfrågorna, dels vara drivande både gentemot den egna personalen och gentemot myndigheterna. Statsrådet och statssekreteraren måste, som vi tidigare påpekat, vara de som ytterst ansvarar för kontroll och styrning av förvaltningen, men de kan inte förväntas fullgöra detta ansvar utan kvalificerat stöd.

Inom några departement har man försökt lösa problemet med frånvaron av kvalificerad ledningskapacitet inom förvaltningsområdet genom att lägga ett speciellt ansvar på någon tjänsteman. Det är dock i dessa fall fråga om tjänstemän som har andra frågor som sitt huvudansvar. Det finns exempel på att expeditionschefen eller planeringschefen fått ett uttalat ansvar för förvaltningsfrågor. I andra fall har man inte valt någon på chefstjänstemannanivå, utan PBS-chefen (eller motsvarande) har även fått i uppgift att ägna sig åt kontroll- och styrningsfrågor.

Vi menar att det – på motsvarande sätt som det i varje departement under statssekreteraren finns en chefstjänsteman med ansvar för juridiska frågor – i departementen bör finnas en chefstjänsteman med ansvar för förvaltningsfrågor. Denne tjänsteman skall ha till huvuduppgift att biträda den politiska ledningen med att samordna, utveckla och kvalitetssäkra departementets arbete med finansiell kontroll, mål- och resultatstyrning och underlag för omprövning av statlig verksamhet och statliga åtaganden. En viktig uppgift – åtminstone i ett initialskede – är att i samarbete med departementet underställda myndigheter arbeta med att ta fram strategier för uppföljning och utvärdering. Dessa strategier kan sedan i förlängningen underlätta en precisering av mål och utveckling av resultatindikatorer för myndigheterna. En annan blir att – genom bl.a. rekryteringsarbete och utbildningsinsatser riktade till departementets personal – bygga upp departementets egen kompetens inom kontroll- och styrningsområdet.

Chefstjänstemannens ansvar och uppgift bör framgå av respektive departements arbetsordning. Det är emellertid angeläget att tjänstemannens mandat inte i några väsentliga avseenden skiljer sig åt mellan olika departement. Chefstjänstemannen bör utses av regeringen.

7. Organisation av samarbetet inom Regeringskansliet

Ansvarsfördelningen inom departementen framgår av respektive departements arbetsordning. Vi anser att ansvarsfördelningen mellan olika funktioner i departementen måste förtydligas vad gäller kontroll- och styrningsfrågor. Vidare menar vi att det bör åligga den av oss föreslagna

chefstjänstemannen att i dialog med berörda funktioner fastställa former för hur en samverkan skall ske med sakenhetschefer, myndighetshandläggare, budgetsamordnare och PBS-funktion.

Inom Regeringskansliet gäller en fördelning av ansvaret för olika aspekter på kontroll och styrning av den statliga förvaltningen. Fackdepartementen har, inom givna budgetramar, ansvaret för sakpolitiken inom sina områden, och det ansvaret innefattar naturligtvis också styrning av de egna myndigheterna.

I många frågor som rör kontroll och styrning av förvaltningen är ansvaret i praktiken inte uppdelat mellan departementen utan utgör ett gemensamt ansvar för flera departement. Det är därför angeläget med ett nära och förtroendefullt samarbete mellan departementen i dessa frågor. Det är också viktigt att de av oss föreslagna chefstjänstemännen ges stöd för att snabbt skapa sig en professionell identitet och etablera sin ställning i departementen. Det underlättas av en nära samverkan och ett löpande erfarenhetsutbyte dem emellan.

Vi föreslår att det i Regeringskansliet bildas en arbetsgrupp bestående av samtliga chefstjänstemän med ansvar för kontroll och styrning av förvaltningen samt budgetchefen vid Finansdepartementets budgetavdelning. Finansdepartementets budgetavdelning har ett uttalat ansvar för den ekonomiska styrningen av statsförvaltningen och den statliga revisionen. Budgetavdelningen skall också ta fram underlag för övergripande prioriteringar mellan olika sektorer inom den offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statsbudgeten. Vi föreslår därför att gruppen leds av budgetchefen.

8. Kompetens- och utbildningsfrågor

Regeringskansliet behöver utveckla sin kontroll- och styrningskompetens. Myndigheterna framhåller i olika sammanhang de problem som följer av den alltför ofta förekommande frånvaron av kvalificerade samtalspartners i Regeringskansliet. Handläggare med bristande erfarenhet av myndigheters arbetsvillkor, men också den snabba omsättningen på handläggare, kan vara en del av förklaringen. Det är naturligtvis inte tillräckligt att, som vi föreslagit, i varje departement tillsätta en chefstjänsteman med ansvar för dessa frågor. Kompetensen inom områdena kontroll och styrning måste generellt utvecklas.

I Förvaltningsavdelningens regi pågår arbete inom Regeringskansliet för att stärka myndighetshandläggarnas kompetens. Insatser som denna, liksom andra utvecklingsinsatser, måste ges utrymme i departementens planering. Organisatoriska lösningar, som kan stärka myndighetshandläggarnas och myndighetshandläggningens ställning, bör också sökas. Enhetscheferna, som i praktiken spelar stor roll för hanteringen av myndigheterna, måste ges möjlighet att förstärka sin kompetens inom området kontroll- och styrning. Vad det i första hand är fråga om, och där

svagheterna är mest uppenbara, är formulering av mål, precisering av indikatorer och andra resultatmått, analys och presentation av resultatinformation och utformning av krav på underlag för omprövning av verksamheter. Men även kompetensen på det finansiella området behöver stärkas. Det blir, som tidigare påpekats, en viktig uppgift för de av oss föreslagna chefstjänstemännen att svara för att såväl kvaliteten på och kapaciteten för kontroll och styrning i Regeringskansliet utvecklas.

Regeringens stödorgan

9. En sammanhållen organisation på myndighetsnivån

Regeringens och Regeringskansliets behov av bistånd i arbetet med kontroll och styrning av förvaltningen kan tillgodoses på olika sätt. Man kan bygga upp fast utredningskapacitet i den ordinarie departementsorganisationen, man kan utnyttja kommittéväsendet (som ju är en del av Regeringskansliet, men med en relativt lös anknytning till departementen) och man kan ta hjälp av externa krafter. Det senare kan vara myndigheter – ofta s.k. stabsmyndigheter – eller privata företag.

Vi har tidigare hävdad att utvärderingsarbete bör utföras av en från Regeringskansliet fristående organisation, vilket innebär att vi inte lägger förslag om att för den typen av arbete förstärka den ordinarie departementsorganisationen. Däremot ser vi inget principiellt hinder för att i utvärderingsarbete utnyttja kommittéer, som genom sina tidsbegränsade och via direktiv preciserade uppdrag inte riskerar att bli utnyttjade som en allmän resursförstärkning i det ordinarie departementsarbetet. Kommittéerna arbetar i praktiken också utanför departementen.

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att kartlägga tillgången på utvärderingar inom olika politikområden. Vi har tagit del av preliminära resultat från studien, som bl.a. ger stöd för uppfattningen att Regeringskansliets beställar- och användarkompetens bör stärkas och att utvärderingsresurserna bör läggas utanför departementen.

Enligt vår uppfattning är det väsentligt att regeringen och Regeringskansliet på myndighetsnivån har tillgång till en sammanhållen organisation med tillräckliga resurser och tillräcklig kompetens för att kunna tillgodose en väsentlig del av behovet av utvärderingar av statlig verksamhet. En sådan organisation har möjlighet att genom systematiskt arbete med rekrytering, utbildning och annan kompetensutveckling, erfarenhetsuppbyggnad, externt kontaktskapande etc. långsiktigt bygga upp en professionell kompetens inom utvärderingsområdet. Den kan också via bredden i sitt arbete utnyttja uppslag från ett område för insatser på ett annat.

Då regeringen i fortsättningen inte längre har tillgång till Riksrevisionsverket för uppdrag av denna typ är det naturligt att ersätta detta bortfall

av kapacitet för utvärderingsverksamhet genom förstärkningar inom andra delar av myndighetsområdet. Det kan finnas skäl att på vissa områden bygga upp eller förstärka sektorspecifika utvärderingsorgan, men det finns enligt vår uppfattning också ett behov av att bygga upp en sammanhållen och resursstark organisation på myndighetsnivån. Vi menar att det är naturligt att Statskontorets utvärderingsverksamhet bildar kärnan i en sådan organisation. Vi menar också att man bör pröva frågan om att föra delar av utvärderingsverksamheten vid befintliga sektororgan till en sådan organisation. Frågan bör snarast utredas.

10. Utnyttjande av kommittéväsendet

Enligt vår uppfattning skulle behovet av utvärderingar i större utsträckning än vad som sker idag kunna tillgodoses via kommittéväsendet. Kommittéformen medger stor frihet vid valet av utredare och sekretariat, och valet av frågor som skall studeras liksom formerna för arbetet kan anpassas till regeringens behov och departementens planering.

Det är dock inte alltid lätt att i praktiken utnyttja dessa fördelar med kommittéväsendet. Detta har varit föremål för granskning vid flera tillfällen under de senaste åren, vilket antyder att man både från riksdagens och regeringens sida sett brister i kommittésystemet och möjligheter att få mer användbara kommittébetänkanden.

De svagheter som påtalats – och som kan avse alla typer av kommittéer – är av flera olika slag. För det första finns det brister i departementens direktiv. Det gäller preciseringen och avgränsningen av kommitténs uppdrag, utredningstidens anpassning till uppgiften, samordningen av olika utredningsbehov etc. För det andra noterades svagheter när det gäller det administrativa stödet. En annan typ av brister gäller hanteringen av utredningsbetänkandena då de avlämnats. Framför allt har arbetet med remisser kritiserats.

En rad förslag har lämnats i de olika studierna av kommittéväsendet. En del av dem har lett till åtgärder från regeringens sida. Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att förkorta tiden för att bilda kommittéer och att öka tillgången på lämpliga utredare och utredningssekreterare samt skaffa en bättre överblick över tillgängliga resurser. Det är enligt vår uppfattning angeläget att detta arbete påskyndas.

Om kommittéer skall kunna användas för utvärderingar – som ett led i arbetet att ta fram ett bättre underlag för politiska beslut – så medför det ökade krav på att utredningsdirektiv preciseras och tydliggörs. Vi anser att arbetet inom Regeringskansliet med att ta fram sådana utredningsdirektiv måste få högre prioritet och ägnas mer kraft. Det finns anledning att överväga en ordning som innebär att förstudier vanligtvis föregår arbetet med att ta fram kommittédirektiv, åtminstone vid tillsättande av utvärderingskommittéer. Vi menar också att det är viktigt att Regeringskansliet i ett tidigt skede av processen med att tillsätta en kommitté be-

aktar hur resultatet av utredningens arbete skall tas emot och komma till användning. Det rör remissförfarandet, men också frågans fortsatta hantering i Regeringskansliet efter utgången remisstid. Den av oss föreslagna arbetsgruppen för chefstjänstemän för förvaltningsfrågor bör kunna spela en roll i detta sammanhang.

11. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi

En i det här sammanhanget speciell kommitté utgörs av ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi). ESO tillkom 1981 som en självständig kommitté under Finansdepartementet och har till uppgift att formulera och besvara frågor som är viktiga för den offentliga ekonomin. ESO bör, enligt sina direktiv, bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden.

Vår uppfattning är att ESO fyller en viktig funktion då det gäller att identifiera effektivitetsbrister i den offentliga verksamheten och i arbetet med omprövning av statlig verksamhet. Regeringen har behov av en fristående organisation som har till uppgift att ta fram underlag för budgetpolitiska och samhällsekonomiska ställningstaganden. Kommittéformen förefaller därvid vara en praktisk verksamhetsform. Organisationen skall ha en obunden roll och i första hand ägna sig åt att initiera och lyfta fram politiskt relevanta och intressanta frågor inom olika områden av den offentliga ekonomin. ESO skall dock, precis som i dag, själv välja vilka delar av den offentliga ekonomin som skall studeras och vilka frågor som skall besvaras. För att understryka ESO:s oberoende ställning bör det inte vara möjligt att ge ESO uppdrag.

Finansdepartementet bör, precis som i dag, vara ansvarig huvudman för ESO:s verksamhet. Det är därvid angeläget att det förs en fortlöpande konstruktiv dialog mellan företrädare för Finansdepartementet och ESO:s styrelse. Denna dialog skall enligt vår mening bl.a. syfta till att diskutera vilka budgetpolitiska och samhällsekonomiska frågeställningar som är politiskt intressanta att få belysta, såväl på kort sikt som på lång sikt.

För att resultatet av ESO:s verksamhet i ökad omfattning skall uppfattas som beslutsrelevant i hela Regeringskansliet, och därmed ges en bredare och ökad politisk legitimitet, är det enligt vår uppfattning angeläget att ett närmande sker mellan ESO:s styrelse och företrädare för fackdepartementen. De av oss föreslagna chefstjänstemännen för förvaltningsfrågor bör kunna utgöra viktiga samtalspartners.

Vi menar att rollfördelningen bör vara den att ESO i första hand identifierar och studerar ett område eller en sakfråga, som sedan tas om hand av det berörda departementet. I den mån den av expertgruppen lämnade rapporten inte tillräckligt belyser en frågeställning är det en uppgift för departementet att svara för att en sådan fördjupning kommer till stånd, så att underlaget är tillräckligt för att kunna ligga till grund för ett beslut.

Resultatet av expertgruppens verksamhet kan ses som ett tidigt led i en beredningsprocess i Regeringskansliet.

Enligt vår mening bör ESO ägna mer tid och kraft till att ta fram internationella erfarenhets- och kunskapssammanställningar. Dessutom bör expertgruppen i ökad omfattning kunna genomföra jämförande internationella studier.

12. Vissa övriga förslag

Vi föreslår, bl.a. mot bakgrund av den av Riksrevisionsverket lämnade undersökningen om den statliga internrevisionen, att en översyn genomförs av detta område. Uppdraget bör även innefatta att lämna förslag till hur internrevisionsfunktionen i staten kan stärkas. Internrevisionen verkar på uppdrag av styrelsen. Översynen av internrevisionsfunktionen bör därför även beröra styrelsens roll och ansvar i detta sammanhang.

Riksrevisionen kommer inte att utföra uppgifter som Riksrevisionsverket i dag utför på uppdrag av regeringen. Det avser att granska underlag i anslutning till årsredovisning för staten, utföra vissa EU-relaterade uppgifter samt att utfärda föreskrifter och allmänna råd i anslutning till förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Vi anser att det bör ankomma på i första hand Ekonomistyrningsverket att finna former för kvalitetssäkring av det underlag till årsredovisning för staten som lämnas till verket. Vidare måste Finansdepartementet överväga om ytterligare kvalitetssäkring bör ske av det samlade underlag Ekonomistyrningsverket lämnar till grund för årsredovisning för staten.

Vidare anser vi att Ekonomistyrningsverket är den organisationen som, i avvaktan på resultatet av den av oss föreslagna översynen av internrevisionsfunktionen, är mest lämpad att ta över uppgiften att utfärda föreskrifter och allmänna råd i anslutning till förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Vi anser vidare att det åligger Näringsdepartementet att finna former för lämnande av ett revisionsutlåtande för strukturfondsprogrammen. På motsvarande sätt menar vi att det åligger Jordbruksdepartementet att finna former för att certifiera Statens Jordbruksverks årliga bokslut för Garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden som underlag för kommissionens avslut av de årliga räkenskaperna.

Kapitel 1 Utredningsuppdraget¹

Den beslutade nyordningen för den statliga revisionen medför ett ökat behov för regeringen att självständigt kunna kontrollera förvaltningen, i enlighet med de krav som bl.a. framgår av lagen (1996:1059) om statsbudgeten, men också att kunna ompröva statliga åtaganden. Regeringens behov av stöd för kontroll och styrning samt omprövning kan tillgodoses såväl internt inom Regeringskansliet som utanför Regeringskansliet. Projektet är avgränsat till det stöd som regeringen får av Regeringskansliet.

1.1 Kartläggning

I ett första steg skall en kartläggning ske av vilka resurser som finns inom Regeringskansliet för att stödja regeringens arbete med att kontrollera och styra förvaltningen, inklusive resurser för omprövning. Kartläggningen omfattar samtliga departement samt Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Kartläggningen omfattar:

Finansiell kontroll och kontroll av reglernas efterlevnad

Årlig revision utgör ett led i den finansiella kontrollen och kontrollen av regelefterlevnaden. Årliga revisionen granskar och uttalar sig om myndigheternas årsredovisningar, löpande redovisning och förvaltning. Revisionen innebär att i enlighet med god revisions sed granska samtliga myndigheters årsredovisningar i syfte att bedöma om redovisningen är tillförlitlig och räkenskaperna rättvisande samt granska efterlevnaden av gällande föreskrifter och särskilda regeringsbeslut.

Finansiell kontroll innefattar även *intern revision* vid statliga myndigheter. Den avser självständig granskning av myndighetens interna styrning och kontroll och hur myndigheten fullgör sina ekonomiska redovisningsskyldigheter. Revisionen skall bedrivas i enlighet med god sed för internrevision. Internrevisionen är styrelsens (chefens för myndigheten) instrument för att värdera den interna kontrollen och styrningens effektivitet, ändamålsenlighet och säkerhet. Internrevisionen skall självständigt granska, verifiera och bedöma kvaliteten i den interna kontrollen och styrningen.

Som ett led i den finansiella kontrollen sker dessutom *löpande uppföljning* av statliga myndigheter och den verksamhet de bedriver. Uppföljningen avser en beskrivning av hur en verksamhet etc. har utvecklats, dvs. vad som faktiskt skett. Den värdering av myndigheternas ekonomiadministrativa standard (EA-värdering) som sker årligen kan ses som ett instrument för regeringens löpande uppföljning.

¹ Se bilaga 1.

Regeringen har även behov av att kunna kontrollera regelefterlevnaden genom *tillsyn*, som syftar till att kontrollera hur väl lagar och förordningar följs. Även *uppföljningar* och *EA-värderingar* kan ses som viktiga inslag i denna kontroll.

Kontroll av måluppfyllelse och resursanvändning

Kraven i budgetlagen medför att regeringen även har behov av att kunna kontrollera måluppfyllelsen och resursanvändningen i den statliga verksamheten. Det sker bl.a. genom *utvärderingar*. En utvärdering avser en analys i efterhand av t.ex. hur effektivt en verksamhet har bedrivits. Utvärderingar kan t.ex. avse att analysera hur kostnaderna för en viss verksamhet förhåller sig till effekterna av densamma. Utvärderingar baseras ofta på uppföljningsinformation.

Regeringens granskning av måluppfyllelse och resursanvändning sker även genom *effektivitetsrevision*, vars verksamhet syftar till att granska att mål och statliga åtaganden uppfylls på ett effektivt sätt och att statliga verksamheter fungerar väl. Revisionen analyserar myndigheternas måluppfyllelse och resursanvändning, och hur de utför de uppgifter som främst regeringen har ålagt dem samt analyserar effekterna av verksamheten.

Omprövning av statliga åtaganden

En utvärdering av måluppfyllelse och resursanvändning kan även vidgas till att avse en omprövning av befintliga statliga åtaganden. Omprövningen innebär att regeringen prövar motiven för statliga insatser inom olika samhällsområden och tar ställning till om insatser är aktuella även i framtiden, och i så fall i vilken form.

1.2 Överväganden

En utgångspunkt för övervägandena skall vara att de resurser som används i dag för att kontrollera och styra samt ompröva den statliga verksamheten skall utnyttjas på bästa sätt och att föreslagna förändringar bör ske inom befintliga resursramar. Vissa av Riksrevisionsverkets nuvarande uppgifter kommer inte att tas över av Riksrevisionen. Det finns därför anledning att i detta sammanhang överväga vilka av dessa uppgifter som bör tillföras Regeringskansliet eller vilka som skall läggas på någon annan organisation.

Med ledning av bl.a. genomförd kartläggning skall ett principiellt förslag utarbetas om hur regeringens framtida behov av stöd för arbetet med att kontrollera och styra samt ompröva den statliga verksamheten kan tillgodoses inom Regeringskansliet. Förslaget skall omfatta uppgifter, organisation och finansiering. Det finns anledning att ta del av europeiska erfarenheter, främst nordiska, vad avser hur regeringen tillgodoser sitt behov av att kontrollera och styra förvaltningen.

Kapitel 2 Ett förändrat huvudmannaskap för den statliga revisionen

2.1 Ärendets beredning

Riksdagskommittén överlämnade den 13 juni 2000 ett förslag till förändrad revision under riksdagen. Förslaget innebar att en ny sammanhållen revisionsmyndighet – Riksrevisionen – med samlat ansvar för både redovisnings- och effektivitetsrevision skulle bildas under riksdagen den 1 januari 2003. Den nya myndigheten föreslogs rapportera till både riksdagen och regeringen. Riksrevisionens verksamhet skulle enligt förslaget ledas av en riksrevisor som utses av riksdagen. Myndigheten föreslogs ha en parlamentariskt sammansatt styrelse som väljs av riksdagen. Riksdagskommitténs förslag överlämnades till riksdagsstyrelsen, som lade fram förslag i frågan för riksdagen den 4 juli 2000 i enlighet med Riksdagskommitténs förslag (förs. 1999/2000:RS1).

Riksdagsstyrelsens förslag behandlades av konstitutionsutskottet. Utskottet tillstyrkte riksdagsstyrelsens förslag i huvudsak, men föreslog att riksdagen skulle göra vissa ändringar i de av Riksdagskommittén förordade riktlinjerna för en förändrad statlig revision (bet. 2000/01:KU8). Utskottet föreslog i några avseenden andra lösningar än vad Riksdagskommittén förordat. Utskottet ansåg dessutom att det är angeläget att även regeringens behov av särskild gransknings- och utredningskapacitet beaktas i den fortsatta utredningen av de organisatoriska frågorna kring bildandet av Riksrevisionen.

Konstitutionsutskottet hemställde bl.a. att riksdagen skulle begära att regeringen tillsätter en utredning med uppgift att utarbeta de förslag till grundlagsändringar och övriga lagförslag som krävs för att den föreslagna förändringen skall kunna genomföras. Vidare föreslogs att regeringen skulle låta utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya myndigheten. Riksdagen beslutade den 15 december 2000 i enlighet med vad konstitutionsutskottet föreslagit (rskr. 2000/01:116–119).

Regeringen beslutade den 11 januari 2001 om direktiv för den av riksdagen begärda utredningen om författningsregler för den statliga revisionen (dir. 2001:3). Utredningens betänkande överlämnades i början av december 2001 (SOU 2001:97).

Inom Regeringskansliet har i särskild ordning utarbetats en promemoria om vilka ändringar i regeringsformen som är nödvändiga för att genomförandet av riksdagens beslut om en ny revisionsmyndighet under riksdagen skall kunna inledas under första halvåret 2003 (Ds 2001:11). Promemorian har remissbehandlats och regeringen lämnade i december 2001 en proposition till riksdagen i denna fråga (prop. 2001/02:73). Riksdagen

fattade våren 2002 ett första beslut om ändringar i regeringsformen (bet. 2001/02:KU25, rskr. 2001/02:328).

Med stöd av regeringens bemyndigande den 3 maj 2001 tillkallade chefen för Finansdepartementet en särskild utredare med uppgift att utreda de organisatoriska frågorna kring bildandet av den nya revisionsmyndigheten under riksdagen (dir. 2001:31). Utredarens uppdrag omfattade att dels lämna förslag till riktlinjer för den nya myndighetens organisation, dels vidta nödvändiga förberedelser inför bildandet. Utredningen, som antog namnet Riksrevisionsutredningen, överlämnade betänkandet Riksrevisionen – organisation och resurser (SOU 2002:17) till riksdagsstyrelsen och chefen för Finansdepartementet den 4 mars 2002.

I remissyttrande från Riksdagens ombudsmän över betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97) ifrågasattes omfattningen av regeringens uppdrag till Riksrevisionsutredningen. Riksdagsstyrelsen beslutade därefter att kontakt skall tas med regeringen angående överförande till riksdagen av ansvaret för det fortsatta utredningsarbetet. Riksdagsstyrelsens beslut fick enligt regeringen anses innebära att riksdagen önskade leda det fortsatta utredningsarbetet angående bildandet av Riksrevisionen. I detta avseende innebar riksdagsstyrelsens beslut, enligt regeringen, en komplettering till riksdagens beslut den 15 december 2000.

I och med riksdagsstyrelsens beslut bedömde regeringen att förutsättningarna för Riksrevisionsutredningen (Fi 2001:10) väsentligen hade förändrats. Det medförde enligt regeringens bedömning att utredningens uppdrag var slutfört i och med avlämnandet av betänkandet (SOU 2002:17) den 4 mars 2002. Regeringen beslutade därefter vid regeringssammanträde den 4 april 2002 att lägga ned Riksrevisionsutredningen (dir. 2002:52).

Riksdagsstyrelsen beslutade vid möte den 15 maj 2002 om direktiv för det avslutande förberedelsearbetet inför bildandet av Riksrevisionen (prot. 2001/02:10). Riksdagsstyrelsen gjorde därvid bedömningen att:

- Förslaget till resursfördelning inom Riksrevisionen i SOU 2002:17 innebär att effektivitetsrevisionen får väsentligt mindre resurser än i dag, varför en viss förstärkning av budgeten i denna del är motiverad.
- Riksrevisionen bör medverka i internationell biståndsverksamhet. Grunderna för verksamheten bör emellertid bli föremål för vidare analys.
- Den nuvarande ordningen, innebärande att årlig revision av affärsverken, vissa myndigheter med en hög andel av avgiftsfinansiering samt aktiebolag och stiftelser där revisionsmyndigheten utser revisorer, bör gälla även inom Riksrevisionen år 2003. Alternativa finansieringsmöjligheter bör övervägas ytterligare.

- Det bör göras möjligt för Riksrevisionen att på frivillighetens grund lämna remissyttranden till regeringen. Tillräckliga resurser för denna verksamhet bör därför avsättas i budgeten för 2003.

Riksdagsstyrelsen beslutade den 29 maj 2002 om en preliminär behandling av myndighetens dimensionering och finansiering samt utseende av en kommitté för det fortsatta beredningsarbetet (prot. 2001/02:11).

Den 13 juni överlämnade regeringen propositionen Riksrevisionen (prop. 2001/02:190) till riksdagen. Regeringens förslag omfattar ändringar i riksdagsordningen, en lag med instruktion för Riksrevisionen samt en lag om revision av statlig verksamhet m.m. Vidare föreslås ett antal följdändringar i andra lagar.

2.2 Förändringar av den statliga revisionen

I lag (1996:1059) om statsbudgeten finns grundläggande föreskrifter om redovisning och revision av sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen (44–46 § §).

Bestämmelser om Riksrevisionsverkets granskningsverksamhet finns i förordningen (1998:418) med instruktion för Riksrevisionsverket, lagen (1987:519) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser samt i förordningen (1993:958) om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser. Vidare finns sådana bestämmelser i vissa andra lagar, bl.a. lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Enligt förordningen med instruktion för Riksrevisionsverket är verket central förvaltningsmyndighet för statlig revision och skall i denna egenskap granska:

- statlig verksamhet och statliga åtaganden,
- statsbidragsgivningen och hur statsbidragen används av mottagarna, i den utsträckning dessa är redovisningsskyldiga för bidragen gentemot staten eller särskilda föreskrifter har meddelats om bidragens användning,
- myndigheternas årsredovisning och underliggande redovisning och i förekommande fall också deras sammanställda redovisning samt ledningens förvaltning,
- myndigheternas delårsrapporter med undantag för prognoserna,

- underlag till årsredovisning för staten för de myndigheter som regeringen särskilt beslutar,
- Ekonomistyrningsverkets underlag till årsredovisning för staten samt
- hanteringen av EU-medel.

Riksrevisionsverket skall vidare fullgöra uppgifter inom EU-samarbetet enligt artikel 188c i Fördraget om Europeiska unionen. Riksrevisionsverket får enligt lagen om Riksrevisionsverkets granskning av statliga aktiebolag och stiftelser även granska den verksamhet som staten bedriver i form av aktiebolag eller stiftelse om staten har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Ett annat inslag i regeringens kontroll av den statliga förvaltningen är intern revision. Intern revision vid statliga myndigheter regleras i förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl., vilken beslutas av regeringen. Internrevisionen är myndighets- eller bolagsledningens medel för att värdera den interna kontrollen och styrningen i myndigheten eller bolaget. Regeringen beslutar i särskild ordning om vilka myndigheter som skall ha en funktion för intern revision. Därutöver står det andra myndigheter fritt att införa en sådan funktion. Innan beslut fattas om revisionsplan skall samråd ske med Riksrevisionsverket. I dag utfärdar Riksrevisionsverket föreskrifter och allmänna råd i anslutning till denna förordning.

Sedan budgetåret 1994/95 sker en årlig ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering) av statliga myndigheter. Ekonomistyrningsverket genomför EA-värderingarna på regeringens uppdrag. EA-värdering skall göras av myndigheter under regeringen samt av försäkringskassor. EA-värderingen är ett instrument för regeringen att löpande följa myndigheternas ekonomiadministrativa standard. EA-värderingen utgör därmed ett komplement till traditionella uppföljningsmetoder. EA-värderingen har sin tyngdpunkt på redovisning och intern kontroll. De områden som mäts är tänkta att huvudsakligen vara desamma över åren och ändras endast om det generella ekonomiadministrativa regelverket förändras eller om vissa nya frågeområden bör uppmärksammas.

Riksdagen fattade i december år 2000 beslut om att en ny revisionsmyndighet under riksdagen skall bildas (bet. 2000/01:KU8, rskr 116-119). Riksdagen angav bl.a. följande riktlinjer för det fortsatta arbetet:

- En sammanhållen revisionsmyndighet, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen skall bildas under riksdagen under det första halvåret 2003. Myndigheten skall rapportera både till riksdag och till regering.

- Myndigheten skall vara Sveriges Supreme Audit Institution (SAI) och företräda Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang.
- Revisionsberättelserna från den årliga revisionen av myndigheternas årsredovisningar skall expedieras direkt till regeringen och kopia tillställas berört fackutskott i riksdagen.
- De principiellt viktigaste iakttagelserna från den årliga granskningen av myndigheternas årsredovisningar skall samlas i Årliga rapporten. Den undertecknade rapporten skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras för styrelsen, som skall överlämna rapporten till riksdagen.
- Rapporterna från effektivitetsrevisionen skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras i styrelsen som skall ta ställning till om rapporterna skall leda till skrivelser med förslag och kommentarer till riksdagen.
- Revisionsberättelsen över Statens årsredovisning skall genast expedieras till regeringen och därefter föredras för styrelsen som skall överlämna berättelsen till riksdagen alternativt finansutskottet.

Enligt riksdagens beslut bör även frågor som gäller regeringens behov av egna granskningsresurser övervägas inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet.

Regeringen föreslår att de övergripande bestämmelserna om den statliga revisionen samlas i lagen om revision av statlig verksamhet m.m. (prop. 2001/02:190, SOU 2001:97). Riksrevisionen får utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av regeringen, Regeringskansliet, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Vidare föreslås att Riksrevisionen får utföra effektivitetsrevision av den verksamhet som bedrivs av riksdagens förvaltning och myndigheter under riksdagen, men även av den verksamhet som bedrivs av Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning.

Riksrevisionen får enligt regeringens lagförslag även rätt att ur effektivitetssynpunkt granska den verksamhet som bedrivs av staten i form av aktiebolag där staten har ett bestämmande inflytande, men också den verksamhet som bedrivs av staten i form av stiftelse. Riksrevisionen skall också få förordna en eller flera revisorer att delta i revisionen tillsammans med övriga revisorer i nämnda bolag och stiftelser. Statliga myndigheter skall på begäran lämna Riksrevisionen den hjälp och de uppgifter och upplysningar som Riksrevisionen behöver för granskningen. Andra som får granskas av denna lag har en motsvarande skyldighet beträffande den del av den egna verksamheten som granskas. Riksrevisionen får också under vissa förutsättningar granska användningen av

statsmedel som tagits emot som stöd till en viss verksamhet samt handläggningen av arbetslöshetsersättningen hos arbetslöshetskassorna.

Regeringen föreslår att det av lag om revision av statlig verksamhet m.m. framgår att Riksrevisionen skall granska årsredovisningen för staten, Regeringskansliet och, med undantag för AP-fonderna, de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Vidare skall Riksrevisionen granska årsredovisningen för riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän, Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond. Även årsredovisningen för Kungliga Slottsstaten och Kungliga Djurgårdens Förvaltning skall granskas av Riksrevisionen. Vidare framgår av regeringens förslag att om delårsrapport lämnas skall den granskas med undantag för prognoser.

Granskningsrapporterna från effektivitetsrevisionen skall lämnas till regeringen och, om Riksrevisionens styrelse så beslutar, till riksdagen. Revisionsberättelser och revisorsintyg över den årliga revisionen skall lämnas till regeringen. Revisionsberättelser över den årliga revisionen av Riksbanken och Stiftelsen Riksbankens Jubileumsfond skall lämnas till riksdagen.

Revisionsberättelsen över årsredovisningen för staten skall lämnas till regeringen och riksdagen. Dessutom skall de viktigaste iakttagelserna från effektivitetsrevisionen och den årliga revisionen samlas i en årlig rapport som lämnas till regeringen och riksdagen.

Regeringen föreslår att det i lag med instruktion för Riksrevisionen slås fast att Riksrevisionen företräder Sverige som det nationella revisionsorganet i internationella sammanhang. Dessutom föreslår regeringen att Riksrevisionen inom sitt verksamhetsområde får utföra uppdrag och tillhandahålla tjänster på det internationella området.

Enligt utredningens bedömning bör regeringen och myndigheter under regeringen, i första hand Ekonomistyrningsverket, även i fortsättningen meddela föreskrifter om årsredovisning m.m. såvitt avser myndigheter som lyder under regeringen. Regeringen har i det sammanhanget även ett ansvar för myndigheternas interna revision. Däremot är det i fortsättningen Riksrevisionen som skall svara för den externa revisionen av myndigheterna. För att revisionsrapporternas genomslag genomgående skall kunna följas upp föreslår utredningen att regeringen årligen skall redovisa för riksdagen vilka åtgärder den vidtagit med anledning av Riksrevisionens iakttagelser. En regel med denna innebörd föreslås tas in i lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Avslutningsvis föreslår regeringen att innan en myndighet beslutar om revisionsplan för sin internrevision skall samråd ske med Riksrevisionen. Detta bör dock inte regleras i lag. Vidare får Riksrevisionen vid granskningen, i den utsträckning det är förenligt med god revisionssed, sam-

verka med anställda vid den granskade myndigheten med uppgift att utslutande eller huvudsakligen sköta den interna revisionen.

Myndigheternas internrevision

Riksrevisionsverket har på eget initiativ granskat hur väl den statliga internrevisionen fungerar (RRV 2002:12). I rapporten pekar Riksrevisionsverket på ett antal problem som dels rör den formella regleringen av internrevisionen, dels den praktiska tillämpningen av förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Inledningsvis konstaterar Riksrevisionsverket att det stora flertalet internrevisorer i staten uppfattar sig ha en ställning och en självständighet som möjliggör ett professionellt arbete. Samtidigt har Riksrevisionsverket uppmärksammat ett antal problem och risker, i flera fall av allvarlig karaktär. Några av dessa problem och risker redovisas i det följande:

- Styrelseledamöter och myndighetschefer kan inte, när de förordnas, förväntas ha ingående kunskaper om den myndighet där de blivit förordnade. De förordnas inte heller på grund av kunskaper om intern styrning och kontroll, statlig redovisning och revision.
- Internrevisionen i staten visar i varierande grad exempel på framgångsrika, problemfyllda, underbemannade, professionella samt mer eller mindre självständiga internrevisionsenheter.
- Myndighetscheferna har stort inflytande över internrevisionen via tillsättning av internrevisionschefer, lönesättning och budget för internrevisionen. Det finns myndighetschefer som i själva verket styr internrevisionens konkreta arbete. Det finns vidare flera exempel på styrelser som inte inser att internrevisionen just är deras instrument för att de skall kunna fullgöra sitt ansvar och sina uppgifter i myndigheten. Det är styrelsen som skall besluta om en revisionsplan. Planen skall vid behov kunna omfatta all typ av granskning från den enklaste administrativa rutin till en kritisk analys och bedömning av hur myndighetschefen förvaltar sitt uppdrag.
- Internrevisionens ställning är institutionellt svag – inga mekanismer säkerställer att internrevisionen kan genomföras enligt god internrevisionssed och att revisionsrapporter blir föremål för behandling och beslut om åtgärder.
- Kompetenskraven på internrevisorerna i staten måste höjas vad avser såväl professionella kunskaper som verksamhetskunskaper för att revisorerna skall kunna motsvara vad som kommer att krävas framöver.

Vidare konstaterar Riksrevisionsverket att ensamrevisorerna fortfarande utgör ett stort inslag i internrevisorskåren, vilket är fallet för ca hälften

av de myndigheter som inrättat internrevision. Vad gäller internrevisionsförordningen framförs kritik som framför allt tar fasta på att den inte anpassats efter de statliga myndigheternas olika styrelseform. Även samrådsförfarandet kring internrevisionens granskningsplan tilldrar sig viss kritik. Därtill kommer att rollen för internrevisionsfunktionen i praktiken inte tolkas helt entydigt. I vissa fall ses internrevisionen som en utredningsresurs som den verkställande ledningen styr för att effektivisera myndighetens verksamhet. Motsvarande oklarhet förefaller föreligga vad avser gränsdragning mellan å ena sidan internrevisorernas självständiga granskning och å andra sidan den granskning som utförs av controllers på uppdrag av den verkställande ledningen.

Vår bedömning

Avvecklingen av Riksrevisionsverket i samband med bildandet av en ny revisionsmyndighet under riksdagen – Riksrevisionen – medför att förutsättningarna för regeringen att få stöd i arbetet med kontroll och styrning förändras. Även i fortsättningen kan naturligtvis information från den nya revisionsmyndigheten utnyttjas av regeringen. Likväl förlorar regeringen möjligheten att styra inriktningen av den egna utvärderingsresurs som i en och samma organisation förenar allmän kompetens på utvärderingsområdet med överblick över hela den statliga sektorn och en, genom årlig revision förvärvad och aktualiserad, kunskap om förhållanden inom olika sakområden.

Riksrevisionen kommer att bedriva årlig revision och effektivitetsrevision. Årlig revision kommer av allt att döma att bedrivas på samma sätt som i dag. När det gäller årlig revision finns det visserligen inga principiella begränsningar som hindrar Riksrevisionen från att, på samma som Riksrevisionsverket gör i dag, lämna råd och stöd till myndigheterna (revisionsobjekten) i anslutning till genomförd årlig granskning, men det är inte osannolikt att det konsultativa inslaget i revisionen kommer att försvagas. Motsvarande kan antas gälla för den informella dialog som i dag sker mellan företrädare för Regeringskansliet och Riksrevisionsverket.

När det gäller effektivitetsrevision är det mer osäkert, åtminstone på längre sikt, hur den kommer att genomföras och med vilken inriktning. Det beror på att hela beslutskedjan i den verkställande makten kommer att hamna i fokus på ett helt annat sätt än vad som sker i dag, vilket kan komma att påverka revisionsmyndighetens prioriteringar och val av granskningsobjekt.

Det är vidare osäkert i vilken grad revisionen kommer att ta hänsyn till regeringens behov i planeringen av effektivitetsrevisionen. Vad som är uppenbart är att regeringen i fortsättningen inte kommer att kunna ge uppdrag till Riksrevisionen. Inte heller kommer regeringen att kunna räkna med att få tillgång till remissvar över kommittébetänkanden från Riksrevisionen. Riksrevisionen tar med andra ord inte uppdrag från nä-

gon intressent och väljer själv vilka remisser som myndigheten önskar besvara.

Riksrevisionen kommer inte heller att utföra de övriga uppgifter som Riksrevisionsverket i dag utför på uppdrag av regeringen. Det avser att granska underlag i anslutning till årsredovisning för staten, utföra EU-relaterade uppgifter samt att utfärda föreskrifter och allmänna råd i anslutning till förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

När det gäller de av Riksrevisionsverket påtalade bristerna gällande den statliga internrevisionen och möjliga åtgärder återkommer vi med vår bedömning i kapitel 3.

Kapitel 3 Kontroll, styrning och omprövning

3.1 Finansiell kontroll

Resultatet av den årliga revision som Riksrevisionen lämnar i form av revisionsberättelser, granskningsintyg etc. kommer att utgöra ett viktigt underlag för regeringen i arbetet med att fullgöra sin skyldighet mot riksdagen vad avser att säkerställa en god finansiell kontroll, men också kunna kontrollera att gällande regler följs.

Den formella hanteringen av revisionens iakttagelser kommer att ske inom budgetprocessen på samma sätt som i dag, dvs. genom att regeringen i årsredovisning för staten eller i budgetpropositionen kommer att kommentera revisionsberättelser med invändningar och de iakttagelser som redovisas i den årliga rapporten. Det kan ändå finnas anledning att överväga hur regeringen bättre skall kunna tillgodogöra sig resultatet av den årliga revisionen i arbetet med att kontrollera och styra den statliga verksamheten. Därtill kan det finnas anledning att överväga former för hur regeringen vid behov skall kunna initiera ytterligare kontrollinsatser, t.ex. genom upphandling av privata revisionstjänster.

Ett nytt inslag i den statliga revisionsprocessen är granskningen av årsredovisningen för staten. Det är angeläget att det underlag som Ekonomistyrningsverket lämnar till Finansdepartementet till grund för årsredovisningen är av hög kvalitet. Det är därför viktigt att finna former för hur kvaliteten i det underlag som lämnas av vissa myndigheter (efter särskilt regeringsbeslut) skall kunna säkerställas. Det innefattar även att överväga om en granskning bör ske av det samlade underlag Ekonomistyrningsverket lämnar till grund för årsredovisningen för staten.

Förekomsten av en funktion för internrevision kan sägas bidra till att säkerställa en god kontroll av den statliga verksamheten. Regeringens dialog med myndighetens verkställande ledning och/eller styrelse (primärt styrelseordföranden) är viktig för att regeringen, om än indirekt, skall kunna få en uppfattning om hur myndigheten i fråga följer gällande regler och har ändamålsenliga rutiner.

Riksrevisionsverket lämnar i sin tidigare nämnda rapport flera förslag till åtgärder. Riksrevisionsverket föreslår att:

- Den pågående översynen av verksförordningen (1995:1322) även beaktar internrevisionens behov av ett starkare stöd i denna förordning.
- Styrelserna får ökade befogenheter att hävda internrevisionens integritet. Det bör vara styrelsen som tillsätter cheferna för internrevisio-

nen och beslutar om internrevisionens budget. Internrevisionens chef bör ha dispositionsrätten till de budgeterade medlen.

- Bildandet av rådgivande-/revisionskommittéer² övervägs som ett stöd för de svenska myndigheternas verksamhet i syfte att stärka internrevisionen. Det är viktigt att internrevisionens rapporter blir föremål för behandling och beslut av myndighetsledningarna samt att åtgärder vidtas till följd av besluten.
- Internrevisionen inom t.ex. ett politikområde eller annan relevant systemavgränsning bedrivs av en sammanhållen grupp av revisorer. En sådan organisering av internrevisionen innebär möjligheter att kunna koncentrera revisionen till de riskfyllda och väsentliga förvaltningsfrågorna inom området.
- Ett certifieringsprogram för den statliga internrevisionen utvecklas, som bl.a. medför krav på att statens internrevisionschefer skall ha mycket goda kunskaper om statlig förvaltning och kunskaper motsvarande god sed för internrevisorer.

I likhet med Riksrevisionsverket anser vi att det är angeläget att den pågående översynen av verksförordningen (dir. 2001:117) även beaktar internrevisionens särskilda problem. Det avser t.ex. styrelsens befogenhet och ansvar, men också bildandet av särskilda kommittéer.

Vi anser, i likhet med Riksrevisionsverket, att det bör finnas strikta och tydliga regler för internrevision och att dess institutionella ställning måste stärkas. Vidare bör styrelsens ansvar och ställning i relation till den verkställande ledningen klargöras. Dessutom förefaller det finnas behov av att tydliggöra vilket ansvar och vilka uppgifter som åligger internrevisionen. Kopplingen mellan internrevisionen och den externa revisionen gällande granskningsplanen kan behöva ses över. Därtill kommer ett behov av att kvalitetssäkra internrevisionsfunktionen i staten, vilket bl.a. rör resurser, rekryteringsförfarande och utbildningsinsatser.

Tidsramen för detta projekt har inte möjliggjort en fördjupad analys inom det internrevisionella området. Samtidigt visar Riksrevisionsverkets undersökning på ett antal problem med rådande ordning som behöver få sin lösning. Mot denna bakgrund anser vi att det finns anledning att ta ett samlat grepp om den statliga internrevisionen. Vi föreslår därför en översyn genomförs inom detta område. En sådan översyn bör även innefatta att lämna förslag till hur internrevisionsfunktionen i staten kan

² Inom EU-kommissionen har en rådgivande kommitté för revisionsuppföljning inrättats bl.a. för att övervaka de åtgärder som vidtas i generaldirektoraten som en följd av de interna (och externa) revisorernas analyser, bedömningar och rekommendationer. För närvarande diskuteras även i Sverige införandet av revisionskommittéer i syfte att utveckla styrelsearbetet och skapa balans i relationen mellan de större aktiebolagens styrelser och deras företagsledningar.

stärkas. Förslagen bör bl.a. röra vilka myndigheter som skall ha en funktion för intern revision och hur detta lämpligen skall regleras. Den av Riksrevisionsverket nyligen publicerade undersökningen bör kunna tas till utgångspunkt för ett sådant arbete. Eftersom internrevisionen verkar på uppdrag av styrelsen bör översynen av internrevisionsfunktionen även ta ställning till styrelsens roll och ansvar i detta sammanhang. Då intern revision utgör en viktig faktor i den statliga kontrollen och styrningen är det enligt vår mening angeläget att en sådan översyn genomförs snarast.

Även den årliga ekonomiadministrativa värdering (EA-värdering) som görs av statliga myndigheter ger enligt vår mening ett underlag för den finansiella kontrollen av statliga myndigheter. Det är givetvis viktigt att denna värdering successivt utvecklas i takt med att det generella ekonomiadministrativa regelverket förändras, men också kan vidgas till att omfatta nya frågeområden om så är påkallat.

3.2 Resultatstyrning – kontroll av måluppfyllelse och resursanvändning

I lag (1996:1059) om statsbudgeten regleras regeringens redovisning av mål och resultat till riksdagen (2 §). I förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag regleras innehållet i den resultatredovisning som myndigheterna skall lämna i årsredovisningen (3 kap. 1–2 § §). Denna förordning omfattar även gemensamma bestämmelser för underlag för fördjupad prövning (9 kap. 4-5 § §). I myndigheternas regleringsbrev fastställer regeringen, med stöd av en intern regleringsbrevshandledning, verksamhetsmål, återrapporteringskrav och uppdrag till myndigheterna. Vidare genomförs mål- och resultatdialoger, med stöd av ett särskilt internt cirkulär, i syfte att följa upp myndigheternas verksamhet och att diskutera verksamhetens framtida inriktning. I Verksförordningen (1995:1322) klargörs bl.a. myndighetschefens och styrelsens ansvar och uppgifter. I Förvaltningslagen (1986:223) regleras bl.a. förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden.

Regeringens kontroll och styrning av statlig verksamhet berör även den statliga förvaltningspolitiken. Sommaren 2000 presenterade regeringen ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram. Handlingsprogrammet innehåller bl.a. regeringens åtgärder för en långsiktig utveckling av förvaltningen. Programmet omfattar ett antal åtgärder inom följande områden:

- öppenhet och insyn,
- bättre service till medborgare och företag,
- kvalitets- och kompetensutveckling samt lärande,
- regelkvalitet,
- renodling av statlig verksamhet,

- verksamhetsanpassad myndighetsstyrning,
- bättre beslutsunderlag och
- EU och internationalisering.

Handlingsprogrammet har bl.a. mynnat ut i en utvärdering av den statliga arbetsgivarpolitiken (SOU 2002:32), en översyn av den statliga tillsynen (SOU 2002:14) samt en påbörjad översyn av Verksförordningen (dir. 2001:117). Vad gäller arbetsgivarpolitiken konstaterar utredaren bl.a. att många myndighetsföreträdare ifrågasätter om det material som myndigheterna lämnar till regeringen används då myndigheten inte får någon återkoppling på det material som har lämnats in. Vidare anför utredaren att avsaknaden av tydliga mål för arbetsgivarpolitiken medför att det saknas en grund för att bedöma när regeringen anser att myndigheterna har varit framgångsrika respektive mindre framgångsrika i sin arbetsgivarpolitik. Arbetsgivarpolitikutredningen konstaterar att om regeringens engagemang i den statliga arbetsgivarpolitiken skall öka så medför det ett ökat behov av uppföljnings-, utvärderings- och utredningsinsatser.

Styrformen resultatstyrning har i skilda sammanhang satts i fråga. Den Förvaltningspolitiska kommissionen konstaterade att tillämpningen av styrformen rymmer allvarliga problem (SOU 1997:57). Tillämpningen är, enligt kommissionen, för oflexibel i förhållande till de stora skillnader i karaktär och förutsättningar som kännetecknar statsförvaltningen och de verksamheter den omfattar. Den information som myndigheterna är ålagda att lämna till regeringen och Regeringskansliet kommer till dålig användning. Den lämnade information är för detaljerad, omfattande och svåröverskådlig, men också av begränsad relevans, för det politiska beslutsfattandet. Kommissionen slog fast att resultatstyrningens tillämpning i budgetprocessen bättre måste anpassas till de skilda förutsättningar som gäller för olika typer av verksamheter och med hänsyn till de förutsättningar som ges av den politiska processen. Vidare ansåg kommissionen att resultatstyrningen i budgetprocessen måste kompletteras med andra utvärderingsinstrument för att regeringen skall få tillgång till ett tillfredsställande underlag för överväganden om större resursomfördelningar och för omprövning av verksamheter.

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst gjorde regeringen bedömningen att resultatstyrningen har utvecklats och även i fortsättningen bör vara ett av regeringens främsta redskap för att få en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med de politiska målen och prioriteringarna (prop. 1997/98:136). Resultatstyrningen bör dock vidareutvecklas och förbättras. Centrala punkter i utvecklingen är fortsatt verksamhetsanpassning, starkare politiskt engagemang i styrningen, fokus på Regeringskansliets arbetsformer och förbättrad resultatinformation till

riksdagen. Det är särskilt viktigt att resultatstyrningen är flexibel och anpassad till skilda förutsättningar för olika myndigheter. I vissa avseenden bör resultatstyrningen kunna förenklas. Myndigheterna skall åsättas realistiska mål och redovisningen skall anpassas till Regeringskansliets möjligheter att dra nytta av informationen. Delegeringen av befogenheter, som är en väsentlig del i resultatstyrningen, ställer även i fortsättningen höga krav på en god uppföljning, rapportering och kontroll av vilka resultat som uppnåts. Riksdagen hade inga invändningar mot vad regeringen anförde i denna del (bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294-296).

Även i en nyligen publicerad rapport från Studieförbundet Näringsliv och Samhälle har kritik riktats mot hur styrningen med mål och resultat fungerar i praktiken (SNS 2002). Författarna konstaterar att resultatstyrning förutsätter att departementet formulerar tydliga uppdrag till myndigheterna, som sedan följs upp och utvärderas.

Den politiska nivåns deltagande i styrningen av förvaltningen är begränsat. Det måste enligt SNS-studien vara möjligt för regeringen att ta det övergripande strategiska ansvaret för den statliga sektorns verksamheter. Det förutsätter i sin tur att de politiska beslutsfattarna tar till sig och utnyttjar mål/medel-rationaliteten då de skall utforma politiken, men också genomföra den. Vidare menar författarna att det ställer krav på tillgång till tillräckliga resurser, men också att styrformen utformas på ett sätt som gör det politiskt intressant att engagera sig i styrningen. En förklaring till det begränsade politiska intresset för strategisk ledning kan, enligt författarna, vara att resultatindikatorerna inte alltid är anpassade till beslutsfattarnas behov. De politiska beslutsfattarna förefaller inte tillfreds med de nya styrformerna och upplever sig inte ha kontroll över verksamheten. Det kan vara en förklaring till att andra metoder används för att bedriva politik och kontrollera verksamheten, några exempel som nämns av författarna är att:

- Regeringskansliet i ökad omfattning administrerar anslag utan att involvera myndigheterna.
- Regeringskansliet i ökad omfattning använder sig av specialdestinerade bidrag och en ganska detaljerad lagstiftning.
- Departementen föreskriver vilka aktiviteter som skall utföras snarare än att prioritera vilka mål som skall uppnås med verksamheten.

Regeringskansliets tillkortakommanden tillskrivs i denna del en otillräcklig bemanning och bristande kompetens. Författarna ställer sig frågan om Regeringskansliet har tillräcklig kapacitet för att kunna genomföra politiskt fattade beslut.

Den referensgrupp som var knuten till SNS-projektet (SNS 2002)³ delar författarnas uppfattning att nuvarande styrform i strategiskt avseende innehåller för lite politik. Det är ytterst angeläget att kapaciteten att formulera strategier förbättras, men också förmågan att följa upp vad som utträttats. Referensgruppen konstaterar också att statsråden har begränsad tid till att ge politiska direktiv inom områden som inte står överst på den politiska dagordningen. En bidragande orsak är regeringens kollektiva beslutsfattande i den meningen att för stor del av den politiska energin måste användas för de frågor som står överst på dagordningen och att det blir för lite tid över för långsiktiga och strategiska frågor. Det får i sin tur till konsekvens att ansvaret för att utforma policies och ett långsiktigt agerande övervältras på tjänstemännen i Regeringskansliet.

Riksdagen beslutade i juni 2001 att regeringen senast den 14 maj varje år skall lämna resultatskrivelser (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273-276). Utskottet ansåg att uppföljning och utvärdering bör bli en integrerad del av budgetprocessen och att förutsättningarna för detta skulle förbättras avsevärt om regeringen årligen avlämnar resultatskrivelser för alla utgiftsområden.

Riksdagens uttalanden i anslutning till olika propositioner har under 1990-talet i första hand behandlat resultatinformationens innehåll och ändamålsenlighet utifrån behovet av kunskap om utfall och måluppfyllelse av statliga beslut och åtgärder inför olika beslutstillfällen (se t.ex. bet. 1993/94:FiU10, bet. 1996/97:KU03 och bet. 1996/97:FiU20). Synpunkter på framför allt budgetpropositionens innehåll har även framkommit i dialogen om dessa frågor mellan riksdagens utskottskanslier och Regeringskansliet. Riksdagens revisorers förslag om resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet (förs. 1997/98:RR7, bet. 1997/98:KU31) berörde även frågor angående Regeringskansliets arbetsformer och resultatanalys.

Statskontoret har i en uppföljning av resultatinformation i budgetpropositionen för 2000 (2000:19) bl.a. visat på svårigheterna att redovisa mål och resultatinformation som är relevant för riksdagens beslutsnivå. Statskontoret konstaterade att regeringens bedömning av den redovisade informationen måste förbättras för att det skall vara möjligt att se något samband mellan resultaten och förslagen till beslut om verksamhetens fortsatta inriktning och resursbehov.

Det finns flera studier som behandlar myndigheternas syn på resultatstyrningen och regeringens styrning. I två studier från 1999 visar Ekonomistyrningsverket (1999:20) respektive Statistiska centralbyrån (1999)

³ Referensgruppen bestod av Nils Gunnar Billinger (Post- och telestyrelsen), ordförande, Inga-Britt Ahlenius (Riksrevisionsverket), Mats Björnsson (Skolverket), Bo Jonsson (Ekonomistyrningsverket), Peter Kleen (Kommerskollegium), Christina Rogestam (Statliga Akademiska Hus AB) och Anitra Steen (Systembolaget).

att vissa framsteg och förbättringar har skett. Samtidigt riktar de tillfrågade myndigheterna kritik mot styrformen och hur den används. Det finns t.ex. behov av att utveckla resultatdialogen mellan regeringen och myndigheterna. Myndighetsföreträdarna saknar bl.a. en direkt kontakt med departementets politiska ledning, vilket särskilt gäller bristen på återkoppling i samband med myndighetens årsredovisning. En vanlig förklaring är att departementens politiska ledningar inte ägnar tillräcklig uppmärksamhet åt resultatstyrning, även om den successivt ökat över tiden. Det är ett uppenbart problem att myndigheternas kontaktperson i departementet ofta byts ut, vilket bl.a. leder till ett stort kunskapsmässigt övertag för myndigheten, men också till att myndigheter i praktiken får ta ett stort ansvar för innehållet i det egna regleringsbrevet. Även formerna för och systematiken i mål- och resultatdialogen bör utvecklas.

I den tidigare nämnda rapporten från SNS hävdas att uppgiften att formulera mål i praktiken ofta har lämnats till myndigheten (SNS 2002). Det är enligt författarna ingen godtagbar ordning. För att ett departement skall kunna leda processen måste de centrala delarna av det analytiska arbete som krävs för ett meningsfullt utbyte med myndigheterna göras inom departementet.

SNS-projektets referensgrupp⁴ är däremot inte övertygade om att det verkligen stämmer att myndigheterna har tagit över uppgiften att formulera mål. Gruppen menar dessutom att om så skulle vara fallet så är det ett bättre alternativ än att Regeringskansliets tjänstemän på egen hand, utan politisk inblandning, föreslår mål.

I en studie från 2000 konstaterades att Regeringskansliet behöver ökade resurser för att bl.a. kunna säkerställa nödvändig kapacitet vad avser analyser och utredningar (Ds 2000:27). Det avser såväl för utveckling av politiska initiativ och internationellt arbete som för utvärderingar och myndighetsstyrning.

Av SNS rapport framgår att författarna anser att antalet anställda i Regeringskansliet bör öka med uppskattningsvis 1000 personår, bl.a. i syfte att stärka Regeringskansliets strategiska funktion (SNS 2002). Enligt författarna är arbetet med att omvandla mål för politikområden till operativa mål för myndigheterna ett centralt inslag i regeringens strategisk-politiska ansvarstagande och ett ansvar som inte kan delegeras, vilket delvis sker i dag.

Referensgruppen⁵ delar inte författarnas slutsats. Referensgruppen utesluter inte att Regeringskansliet behöver tillföras flera tjänster, men anser att författarnas förslag om 1000 nya tjänster i Regeringskansliet är att inrikta sig på fel problem. Innan ställning tas till hur mycket mer resur-

⁴ Se fotnot 3.

⁵ Se fotnot 3.

ser som behövs i Regeringskansliet för kontroll och styrning bör en analys ske av de processer som används när strategier formuleras och när myndigheter utvärderas.

Referensgruppen delar dock författarnas uppfattning att Regeringskansliets förmåga att formulera mål, policies och strategier behöver förbättras. De menar att det är ett grundläggande krav att tjänstemännen skall kunna ta fram alternativa förslag som sedan föreläggs den politiska ledningen. Denna förmåga behöver professionaliseras och premieras. Fler tjänster är en otillräcklig lösning, utan det ställs även krav på annan kompetens, annan arbetsledning och ett annat förhållningssätt till uppgiften i Regeringskansliet.

En annan aspekt som hänger samman med Regeringskansliets dimensionering rör, enligt Ekonomistyrningsverket, den bristande kontinuiteten i Regeringskansliets arbete med kontroll och styrning (1999:20). En relativt hög personalomsättning, i kombination med begränsade resurser, leder till att detta arbete blir sårbart för personförändringar. Flera myndighetsföreträdare ger också enligt Ekonomistyrningsverket uttryck för uppfattningen att samarbetet med departementet ofta får börja om från början då tidigare ansvarig personal lämnat för andra uppgifter. Det institutionella minnet i Regeringskansliet är begränsat.

För att möjliggöra en diskussion om frågor rörande kontroll och styrning, men också effektiviserings- och rationaliseringsmöjligheter i Regeringskansliet, har en kartläggning gjorts av vilka resurser som finns i Regeringskansliet och hur dessa organiseras och disponeras (se *bilaga 3*). Genom att i samverkan med departementen göra uppskattningar av uppgifter, årsarbetskrafter m.m. inom respektive funktioner har det varit möjligt att få en heltäckande bild av hur Regeringskansliet använder sina resurser.

Kartläggningen omfattar samtliga departement, Förvaltningsavdelningen och Statsrådsberedningen. Redovisningen omfattar dock inte den politiska ledningen (statsråden). Kartläggningen avser verksamhetsåret 2001. Det bör noteras att Sverige var ordförande i EU första halvåret 2001, vilket i viss omfattning har påverkat departementens redovisning av sin tid och sina kostnader på olika aktiviteter. Den osäkerhet som råder om den insamlade informationens kvalitet medför att resultatet av enkätundersökningen måste tolkas med försiktighet. De resultat som redovisas ger ändå en fingervisning om olika kategoriers storlek.

Det arbete som vi valt att betrakta som styrning av statlig verksamhet har delats in i kategorierna revision, arbete i anslutning till budgetprocessen, löpande myndighetsdialog, utvärderingar och omprövningar samt övriga utredningar. Sammantaget ägnade personalen i Regeringskansliet (exklusive UD:s utlandsmyndigheter och övrig utlandsstationerad personal) drygt 12 procent av tiden åt kontroll och styrning av förvaltningen 2001.

Motsvarande andel när det gäller de egna kostnaderna är drygt 11 procent.

Av den arbetstid man i Regeringskansliet avsatte för arbete med styrning ägnades närmare hälften (45 %) åt budgetprocessen och 15 procent åt den löpande myndighetsdialogen. En obetydlig del av den egna tiden ägnades åt vad man bedömt vara revision. Ungefär 15 procent gick till utvärderingar och omprövningar, medan andra typer av utredningar svarade för 23 procent.

Av kostnaderna för styrning gick drygt hälften till den egna ordinarie verksamheten. Av återstoden föll 75 procent på kommittéer, medan återstoden fördelades på uppdrag till i första hand myndigheter – främst stabsmyndigheter.

Vår bedömning

Regeringens kontroll och styrning av statlig verksamhet berör olika aspekter av den statliga förvaltningspolitiken. Regeringens styrning måste för det första utformas med hänsyn till sakförhållanden inom det aktuella politikområdet, som primärt är respektive fackdepartements ansvar. För det andra skall hänsyn tas till demokratiaspekter, service till medborgarna, personalfrågor etc., områden för vilka Justitiedepartementet har ett övergripande ansvar. För det tredje skall styrningen utformas från ett effektivitetsperspektiv, där Finansdepartementet, men också Justitiedepartementet, har ett övergripande ansvar.

Flera av de personer som intervjuats ger uttryck för att det saknas ett samlat grepp om hela detta område. Vi delar den uppfattningen och menar att förändringar av främst arbetsprocesser och prioriteringar inom Regeringskansliet kan bidra till en tydligare och mer sammanhållen styrning av den statliga förvaltningen och övrig statlig verksamhet.

Det finns påtagliga likheter mellan hur myndigheterna ser på hur arbetsgivarpolitiken hanteras och hur styrning med mål och resultat i övrigt fungerar. Det är enligt vår mening inte tillfredsställande att den information som myndigheterna på uppdrag av regeringen lämnar till Regeringskansliet används i så liten utsträckning som förefaller vara fallet. Än allvarigare är det om den lämnade informationen inte bidrar till ett ändamålsenligt underlag för politiska beslut.

Mot denna bakgrund anser vi att det finns anledning att förändra vissa inslag i den nuvarande styrningen med mål och resultat, till vilka vi återkommer i nästa kapitel. I detta sammanhang är det särskilt viktigt att överväga hur utvärderingar på ett bättre sätt än i dag kan bli en integrerad del av resultatstyrningen.

En väl fungerande resultatstyrning ställer olika krav på Regeringskansliet. Det avser såväl bemanning i Regeringskansliet som personalens kom-

petens. Vi anser att dessa områden bör tillmätas stor vikt, och återkommer därför även till dessa frågor i kommande kapitel.

Resultatinformationen i budgetpropositionen upplevs ofta som bristfällig, liksom analysen och bedömningen av måluppfyllelse på olika nivåer. Problemen är tydligast avseende den aggregerade informationen, vilket leder till att helhetsperspektivet och tydligheten saknas. Dessa problem kan delvis förklaras av otydliga mål och en oklar verksamhetsindelning. Ytterligare en förklaring kan avse den tillgängliga informationens bristande relevans. Det är viktigt att resultatinformation kan ställas i relation till mål liksom till resultat för föregående år, genom t.ex. tidsserier. I vissa fall är det även angeläget att kunna göra jämförelser mellan likartade verksamheter.

Riksdagens beslut om resultatskrivelser syftar till att resultat av uppföljningar och utvärderingar skall bli en integrerad del av budgetprocessen. Beslutet medför krav på regeringen att lämna en ändamålsenligt och relevant information i dessa resultatskrivelser.

Målens otydlighet leder till att det är svårt att avgöra vad som är relevant att mäta och hur det skall mätas. Det kan bidra till att informationen i myndigheternas årsredovisningar ofta är alltför detaljerad, omfattande och svåröverskådlig. Mängden återrapporteringskrav i regleringsbrev har kommit att öka under senare år samtidigt som bättre information efterfrågats. En förklaring kan vara att svårigheterna att hantera frågorna kring väsentlighet och konsistens i styrningen av myndigheterna kan vara en bidragande orsak till att det finns tendenser till att en ökad detaljstyrning kommer till uttryck i regleringsbrev.

Beställningarna i regleringsbrev upplevs ofta som otydliga av myndigheterna. Regleringsbrevets kvalitetsbrister påverkar således årsredovisningens innehåll och användbarhet. En viktig och avgörande faktor för effektiviteten och legitimiteten i regeringens styrning av myndigheterna är återkopplingen och dialogen kring myndigheternas beslutsunderlag. Denna kommunikation uppfattas i dag ofta som torftig och otydlig av myndigheterna och behöver förbättras i anslutning till såväl årsredovisning som regleringsbrev.

I praktiken förefaller dialogen mellan myndigheter och departement genomföras på olika sätt i skilda departement och för olika myndigheter. I vissa fall sker endast undantagsvis en årlig dialog. Å andra sidan förs i några fall dialogen kvartalsvis i form av strukturerade genomgångar mellan departementsledningen och myndighetens ledning.

Det är emellertid uppenbart att departementens politiska ledningar i de flesta fall ägnar en mycket begränsad del av sin tid och kraft åt frågor som rör kontroll och styrning av statliga myndigheter och verksamheter. Det är knappast förvånande. Många andra frågor av mer akut karaktär

och av större intresse i den politiska debatten tenderar att tränga undan styrningsfrågorna. Följden blir att arbetet med styrningsfrågor och med att utveckla styrningen överhuvudtaget uppfattas som mindre viktigt i departementets arbete. Den tid och kompetens som avsätts för att ta fram underlag för kontroll och styrning är i allmänhet inte tillräcklig för att åstadkomma ett material som ger en bra grund för politiska bedömningar och beslut. Om den politiska nivån ägnade styrningen större uppmärksamhet skulle också arbetet med att utveckla relevant underlag för en strategisk styrning få högre prioritet. Och omvänt: Om departementens politiska ledningar inom ramen för styrprocessen försågs med ett underlag som i ökad utsträckning kunde läggas till grund för politiskt intressanta – strategiska – beslut skulle styrningsfrågorna sannolikt få ökat utrymme.

Den enligt vår mening viktigaste förklaringen till att politikerna inte intresserar sig för styrning med mål och resultat är att systemet och processen inte tryggar tillgången till ett relevant underlag för beslut. En annan förklaring kan vara att det har varit svårt att hitta former för erfarenhetsutbyte och kunskapsinhämtning. Den nuvarande dialogen mellan en myndighet och ett departements ledning sker vanligtvis endast myndighetsvis. En strävan mot att i större omfattning fokusera på statliga verksamheter – politikområden och system – snarare än på enskilda myndigheter aktualiserar även behovet av en områdesvis dialog mellan de departement och de myndigheter som har verksamhet inom området.

Inom Regeringskansliet pågår sedan ett par år ett intensivt arbete med utveckling av den ekonomiska styrningen i staten (se t.ex. Årsredovisning för staten 2001 (skr. 2001/02:101, s. 159 –160)). Utvecklingsarbetet syftar bl.a. till att utveckla resultatstyrningen, men också den finansiella styrningen. Enligt vår mening bör detta utvecklingsarbete kunna bidra till att skapa förutsättningar för att råda bot på flera av oss identifierade problem och brister. I sammanhanget kan det vara värt att notera utvecklingsarbetet sker med målsättningen att huvuddelen skall vara genomförd i och med den budget som avser 2004.

Utvärderingar som underlag för kontroll och styrning

Statskontoret genomförde våren 2000 en översiktlig kartläggning och bedömning av det samlade utvärderingsarbete som bedrivits inom olika utgiftsområden genom att studera budgetpropositionen för år 2000 (2000:17). Statskontoret konstaterade att utvärderingarna fördelade sig mycket ojämnt på de olika utgiftsområdena, att få utvärderingar var sektorsövergripande, men också att få utvärderingar gjordes av särskilda utvärderingsorganisationer. Vidare ifrågasatte Statskontoret utvärderingarnas kvalitet. För närvarande genomför Statskontoret på uppdrag av regeringen en uppföljning av studien från 2000, vilken kommer att avrapporteras hösten 2002. De preliminära resultat som vi tagit del av tyder på att denna bild inte förändrats i några väsentliga avseenden.

Vår bedömning

Det är viktigt att den statliga verksamheten granskas på såväl övergripande nivå – politikområdes- och verksamhetsområdesnivå – som myndighetsnivå. Resultatet av årlig revision och intern revision ger ett väsentligt bidrag till att säkerställa den finansiella kontrollen i vid mening (myndighetsnivån). På motsvarande sätt måste resultatet av utvärderingar, omprövningar och effektivitetsrevision komma till användning för att det skall vara möjligt för den politiska ledningen att även få kunskap om hur väl den statliga verksamheten utvecklas i relation till bl.a. fastställda mål på mera övergripande nivåer. Utvärderingar kommer dock inte till stånd på ett systematiskt sätt och resultatet av den utvärderande verksamhet som bedrivs i förvaltningen kommer inte på samma sätt som vad avser den finansiella kontrollen till användning på ett konsekvent sätt i budgetprocessen.

Den resultatinformation myndigheterna lämnar i sin årsredovisning bör enligt vår mening i första hand avse resultatet av den verksamhet som faktiskt bedrivits. Den information myndigheterna lämnar i årsredovisningen är därmed otillräcklig för att kunna värdera effekter av statliga insatser. Det är enligt vår mening inte rimligt att ha som ambition att årligen utvärdera myndigheternas verksamheter.

Den av myndigheterna lämnade resultatinformationen måste även kompletteras med en omvärldsanalys som tydliggör vilka externa faktorer som påverkar resultatet. Analysen måste dessutom kompletteras med underlag från externa utvärderare och andra informationskällor samtidigt som den historiska resultatinformationen måste kompletteras med bedömningar av framtida utveckling och konsekvenser av olika åtgärder. Det är därmed angeläget att finna former för hur underlag för utvärderingar skall tas fram respektive komma till användning.

Hur används befintliga myndigheter?

Våren 2002 fick Statskontoret i uppdrag av regeringen att kartlägga tillgången på utvärderingar inom olika politikområden. Syftet med uppdraget är att kartlägga tillgången på utvärderingsresurser, organiseringen av utvärderingsresurser inom respektive område, användningen av utvärderingsresultat samt hur dessa svarar mot Regeringskansliets behov av och tillgång till utvärderingar. Statskontoret kommer att lämna en slutlig redovisning av uppdraget hösten 2002.

Statskontorets preliminära slutsatser visar att det finns en stor variation mellan olika politikområden både vad gäller tillgången till utvärderingsresurser och hur dessa är organiserade. Vissa områden är väl försörjda med sektorsspecifika utvärderingsresurser, medan andra områden har betydligt sämre tillgång till sådana resurser. Inom vissa politikområden finns inga fasta sektorsspecifika resurser för utvärdering. Inom dessa områden finns enbart tillgång till allmänna utvärderingsmyndigheter och tillfälliga resurser som kommittéer och konsulter. Vidare konstaterar

Statskontoret att några få stora sektorsmyndigheter med genomförande- och/eller tillsynsuppgifter står för en stor del av de tillgängliga utvärderingsresurserna. Det innebär att inom många politikområden används samma organisation både för att genomföra verksamheten och för att utvärdera den. Dessutom konstateras att det finns få organ för sektorsövergripande utvärdering. Även tillgången till grunddata förefaller vara ett problem inom vissa politikområden.

Statskontoret identifierar några grundläggande beskafter hos en utvärdering för att den skall vara användbar. Några av de egenskaper som nämns är att utvärderingen ska ge svaret på rätt frågor, att timingen ska stämma i förhållande till departementens arbetscykel, men särskilt att utvärderingen ska vara tillförlitlig.

Inom ramen för detta projekt har även en kartläggning genomförts avseende kommittéväsendet och några utvalda utrednings- och utvärderingsmyndigheter inom skilda sektorer (se *bilaga 4*). Syftet var att dels få en översiktlig bild av det stöd som regeringen och Regeringskansliet får i arbetet med att kontrollera och styra den statliga verksamheten, dels få en uppfattning om vilken utredningskapacitet och utredningskompetens som i regeringens perspektiv går om intet då den statliga revisionen samlas under Riksdagen.

Kartläggningen bygger på en genomgång av instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar samt förteckningar och sammanfattningar av projektrapporter m.m. från de utvalda myndigheterna. Den omfattar det statliga kommittéväsendet, regeringens s.k. stabsmyndigheter samt några myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att svara för utredningar, uppföljningar och utvärderingar inom olika politikområden. Kartläggningen omfattar däremot inte de myndigheter som förutom löpande verksamhet har särskilda resurser för denna typ av verksamhet. Det bör noteras att för denna kategori av myndigheter (t.ex. Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Skolverket och Sida) är de resurser som används för utredningar, uppföljningar och utvärderingar i vissa fall betydande.

På regeringens uppdrag och direkta förfrågan lämnar Riksrevisionsverket olika typer av beslutsunderlag samt råd och stöd. Riksrevisionsverket använde totalt ca 25 700 timmar på direkt regeringsstöd under år 2001, vilket var lägre än året innan. Av dessa svarade regeringsuppdrag för 16 400 timmar, remisser för 7 300 timmar och övrigt regeringsstöd för 2 000 timmar. Kostnaderna för direkt regeringsstöd uppgick till 25,4 mnkr år 2001 (år 2000 var motsvarande kostnad 25,2 mnkr), vilket utgjorde ca 11 procent av Riksrevisionsverkets totala kostnader. Under 2001 avrapporterade Riksrevisionsverket 11 uppdrag och besvarade 176 remisser (år 2000 var motsvarande antal 6 respektive 197).

Den genomförda kartläggningen visar att kommittéväsendet, stabsmyndigheter och andra särskilda myndigheter i stor omfattning svarar för

utredningar, men också utvärderingar och i viss mån underlag för omprövningar. Mot bakgrund av kartläggningen är det möjligt att konstatera att regeringen i dessa myndigheter har tillgång till en betydande utrednings- och utvärderingsresurs. Om dessutom de samlade utrednings- och utvärderingsresurser som de myndigheter som inte omfattas av denna kartläggning beaktas förstärks denna bild än mer.

Vid en översiktlig genomgång av resultatet av de studerade myndigheternas verksamhet i form av lämnade rapporter och remissvar för 2001 framgår vissa skillnader. Riksrevisionsverket, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Statskontoret och Ekonomiska rådet (om än något mera begränsat) kan ses som företrädare för ett mera politikområdesövergripande effektivitetsperspektiv. Livsmedelsekonomiska institutet (SLI), Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) kan sägas företräda ett mera sektorsspecifikt effektivitetsperspektiv. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) har till uppgift att svara för utvärderingar inom sina respektive ansvarsområden, men de resultat som redovisas visar även på att mera allmänt inriktade utredningar genomförs. Därtill kommer att Ekonomistyrningsverket inte genomför utvärderingar utan bl.a. har till uppgift att utveckla metoder för resultatstyrning, vilket i praktiken förefaller avse att utveckla metoder som myndigheter kan använda för att styra den egna verksamheten. Kommittéväsendet, slutligen, används i begränsad omfattning för att utvärdera och ompröva statlig verksamhet.

Vår bedömning

Om en jämförelse görs mellan de utvärderingsorgan som även fortsättningsvis står till regeringens förfogande med den kapacitet som inte längre kommer att stå till regeringens disposition, kan vi konstatera att den mest tydliga förändringen är att ingen av de kvarvarande utredningsresurserna fullt ut har tillgång till Riksrevisionsverkets kombination av allmän utvärderingskompetens, överblick och kunnande inom enskilda sakområden. Det finns dock organisationer med utvärderingskompetens, som kan utveckla en ökad sakkunskap inom olika sakområden. Det finns också en möjlighet att via kommittéväsendet samla stor kompetens på olika sakområden. Men det finns ingen organisation som i dagsläget förfogar över allt detta.

I samband med våra intervjuer framkom att skapandet av särskilda utvärderingsmyndigheter inom olika sektorer inte är något mer allmänt förordat alternativ då en diskussion förs om regeringens behov av beslutsunderlag baserat på utvärderingar. Flera departementsföreträdare anser att de i första hand har behov av en resurs som under en begränsad tid kan ta fram ett underlag till stöd för den interna beredningsprocessen i Regeringskansliet. Å andra sidan visar erfarenhet att det är svårt att avsätta särskilda analysresurser inom Regeringskansliet med uppgift att bl.a. ta fram egna utvärderingar då de riskerar att användas i den löpande

verksamheten. Det har även visat sig svårt att ta tillvara resultatet av utvärderingarna i sakverksamheten.

Vi menar att det inte finns någon realistisk möjlighet – och inte heller något starkt behov av – att bygga upp en organisation under regeringen med motsvarande resurser och samma kombination av egenskaper som Riksrevisionsverket har i dag. Mot bakgrund av bl.a. genomförda intervjuer förefaller det vara främst tre alternativ som aktualiseras då en utformning av det externa stödet till Regeringskansliet diskuteras: en samlad utvärderingsresurs utanför Regeringskansliet, särskilda sektorsvisa utvärderingsmyndigheter eller utvärderingsresurser i Regeringskansliet.

Som vi konstaterat har erfarenheten visat att det är svårt att skapa och i praktiken bibehålla särskilda analysresurser inom Regeringskansliet då de i praktiken ofta tenderar att i växande utsträckning tas i anspråk av den dagliga verksamheten. Vår principiella ståndpunkt är därför att utvärderingar bör utföras av en från Regeringskansliet skild organisation.

Avlasta den årliga budgetprocessen

Enligt förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag beslutar regeringen varje år vilka verksamheter som skall genomgå fördjupad prövning (9 kap. 4 §). Enligt samma förordning (5 §) skall myndighetens underlag för fördjupad prövning innehålla en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för det eller de budgetår underlaget avser. I resultatanalysen skall verksamheten utvärderas och redovisas i förhållande till de mål för verksamheten som regeringen fastställt. Underlaget skall även innehålla en sammanfattande omvärldsanalys och resursanalys.

Erfarenhet visar att regeringen i begränsad omfattning har använt möjligheten till att genomföra en fördjupad prövning av myndigheternas verksamhet (ESV 2001). Förklaringarna kan vara flera. En förklaring kan vara att begreppet fördjupad prövning uppfattas som ett ifrågasättande av verksamheten och därmed medför en ovilja till att ställa krav på eller att ta fram ett relevant underlag. En annan förklaring kan vara att det är svårt och arbetskrävande att ta fram ett ändamålsenligt underlag. Ytterligare en förklaring är att hjälpmedlet fördjupad prövning inte är institutionaliserat och därför inte görs regelbundet, men då det väl använts inte heller nyttjats på ett systematiskt sätt.

Vår bedömning

Vi anser att den begränsade användningen av verktyget fördjupad prövning är ytterligare en indikation på resultatstyrningen behöver utvecklas. Det är uppenbart att en stor brist med den nuvarande styrningen är frånvaron av resultatbedömning baserad på utvärderingar. Någon typ av fördjupad prövning har sin givna roll i en strävan efter att avhjälpa konstate-

rade brister. Det är därmed angeläget att överväga formerna för denna prövning. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 4.

Belöningar och sanktioner

Riksdagen revisorer konstaterade i samband med en granskning av regeringens arbete med resultatstyrning att en väl fungerande resultatstyrning förutsätter förekomsten av olika slags incitament (förs. 1997/98:RR7, bet. 1997/98:KU27, rskr. 1997/98:285-288). Det avser enligt revisorerna hur ett bra resultat skall belönas alternativt vilket ansvar som skall utkrävas om resultatet är otillfredsställande. Revisorerna konstaterade att frågan om belöningar och ansvarsutkrävande har diskuterats i mycket begränsad omfattning i Regeringskansliet. I den mån en diskussion förts i Regeringskansliet förefaller den ha inriktats på hur ett system för belöningar bör utformas. Enligt revisorerna är det dock inte tillräckligt att låta en diskussion om en modell för belöning och ansvarsutkrävande enbart ha myndigheternas resultatredovisningar som utgångspunkt. Ett sådant system bör, enligt revisorerna, givetvis även beakta hur myndigheternas omvärld – framför allt medborgarna och skattebetalarna – bedömer verksamheten och hur myndighetens personal ser på sin verksamhet.

Inom ramen för detta projekt har vi även tagit del av danska erfarenheterna vad gäller att använda resultatkontrakt och direktörskontrakt⁶. I Danmark har man arbetat med resultatkontrakt de senaste tio åren.

Inledningsvis bör noteras att den danska förvaltningsmodellen bygger på principen om ministerstyre, dvs. ministern är fullt ut ansvarig för sin egen "koncern". Principen om ministerstyre innebär därvid att myndigheterna är nära knutna till respektive departement.

Resultatkontrakten bygger på en frivillig överenskommelse mellan myndigheter och departement. De är inte heller att jämföra med juridiskt bindande kontrakt/avtal inom den privata sektorn. Myndigheterna utarbetar i normalfallet ett förslag till kontrakt som sedan diskuteras med berört departement. Det finns även exempel på att det inom myndigheterna upprättas kontrakt mellan ledningen och verksamhetsansvariga. Vid tidpunkten för införandet av resultatkontrakten valdes en kontraktstid på 4 år, men i dag används s.k. rullande kontrakt, vilket innebär att de successivt justeras.

Finansdepartementets roll är att följa utvecklingen och att svara för viss rådgivning. Vidare anger Finansdepartementet generella riktlinjer för kontraktens innehåll och departementet har även ett mandat att inte godkänna kontraktsförslag.

⁶ Studiebesök vid Finansministeriet i Köpenhamn den 3 maj 2002.

Antalet direktörskontrakt är mindre än antalet resultatkontrakt. Direktörskontrakten omfattar en bonus som består av två delar, dels en fast del, dels en bedömningsdel. I nästan samtliga fall har full bonus betalats ut till verkscheferna, vilket innebär att kraven i resultatkontrakten i allt väsentligt anses uppfyllda. En förklaring som nämndes till detta utfall är att det är svårt att mäta i vilken omfattning målen/kraven i kontrakten uppfyllts.

De *positiva* erfarenheter som nämndes är att:

- Dialogen mellan myndigheter och departement har förbättrats. Processen kring kontrakten är betydelsefull då det även ger en möjlighet att diskutera verksamheten och vad den syftar till.
- Departementens kunskaper om verksamheter har ökat, vilket innebär att den tidigare påtagliga informationsasymmetrin – till nackdel för departementen – har minskat.
- Det visar sig att det går att mäta även svårkvantifierade områden.
- Den sammantagna bedömningen är att effektiviteten och produktiviteten i förvaltningen ökat då kontrakt införts.

De *negativa* erfarenheterna är att:

- Processen kan karaktäriseras som "bottom-up" och sker i stor utsträckning på myndigheternas villkor.
- Departementens samordning/koordinering är otillräcklig och måste förbättras. Departementen är dessutom i numerärt underläge då i vissa fall endast en tjänsteman (controllern) ansvarar för dialogen med myndigheterna. Det finns dock exempel på att den politiska ledningen är djupt involverad i arbetet med att utforma kontrakten. Vidare konstateras att departementen inte har nödvändig detaljkunskap för att kunna matcha myndigheterna.
- Då kontrakt och mål utformas per myndighet leder det till en sektorisering av den statliga verksamheten.
- Det är svårt att hantera verksamheter som går på tvärs mellan departementen (ministerstyret hindrar).
- Många kontrakt fokuserar på processer, snarare än på verksamheternas resultat.
- Transaktionskostnaderna är betydande.

- De potentiella synergier som finns mellan att mål som formulerats i resultatkontrakten på ett tydligt sätt relateras till mål i diverse andra kontrakt inte tas tillvara.

Avslutningsvis konstaterades att det finns svaga kopplingar mellan beviljade anslag och i vilken omfattning kraven i kontrakten uppfyllts. Det har inte heller utvecklats något sanktionssystem kopplat till resultatkontrakten. Det har dock påbörjats ett utvecklingsarbete som syftar till att länka samman direktörskontrakten med resultatkontrakten, men också med att utveckla mål- och resultatstyrningen och kopplingen till budgeten.

Vår bedömning

I realiteten är det inga dramatiska skillnader mellan våra regleringsbrev och resultatkontrakten. Fördelen med ett system med resultatkontrakt är enligt vår mening att det i högre grad sätter fokus på behovet av en diskussion mellan myndigheter och departement om verksamhetens mål samt hur målen skall mätas med hjälp av mått och indikatorer. Vi anser därför att det finns anledning att överväga hur de danska erfarenheterna kan tas tillvara i Sverige.

Erfarenheter från Danmark tyder enligt vår mening på att ett system med belöningar och sanktioner förutsätter väl formulerade mål och att de följs upp och utvärderas med stöd av relevanta resultatmått och resultatindikatorer. Vi menar därför att Regeringskansliet, gärna i dialog med myndigheter, i första hand bör öka ansträngningarna med att ta fram mått och indikatorer. Därefter kan en diskussion påbörjas om hur de framtida regleringsbrev (och eventuella kontrakt mellan statsrådet och generaldirektören) bör utformas för att öka inslagen av incitament i styrningen av statliga myndigheter. Det bör i detta sammanhang noteras att danska erfarenheter från arbetet med resultatkontrakt och direktörskontrakt pekar på behovet av ett ökat engagemang av den politiska ledningen.

Ansvars- och uppgiftsfördelning

Av förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår bl.a. organisationens uppgift, men även fördelningen av regeringsärenden – indelning av förvaltnings- respektive lagstiftningsområden samt myndigheter – mellan departementen regleras i instruktionen. Vidare anges hur arbetsfördelningen i ett departement skall ske, vilket bl.a. kommer till uttryck i att statssekreteraren leder arbetet i departementen närmast under departementschefen och övriga statsråd i departementet. Därutöver framgår det av instruktionen att chefstjänstemännen skall biträda departementschefen och övriga statsråd i departementet med planering och andra arbetsuppgifter, men skall också biträda med att samordna verksamheten i departementet, inom Regeringskansliet och i för-

hållande till andra samhällsorgan. Även huvudmännens ansvar regleras av instruktionen för Regeringskansliet.

Av arbetsordningen för respektive departementet framgår bl.a. departementets organisation (t.ex. chefstjänstemän, ledningsgrupper och rättssekretariat), men också arbetsfördelningen inom departementet (mellan ledningsgrupp, avdelningschefsgroup (motsvarande), statssekreterare samt expeditions- och rättschef). Vidare framgår av arbetsordningen vilka frågor/områden som respektive avdelning/enhet ansvarar för.

Det föreligger vissa skillnader mellan fackdepartementen vad avser hur verksamheten organiseras och hur ansvaret fördelas. Exempelvis framgår det av arbetsordningen för Socialdepartementet (RFK 2001:11) att det vid departementet finns ett samordningskansli som bl.a. skall svara för övergripande arbete med budget och regleringsbrev, mål- och resultatstyrningen av myndigheterna inom departementets verksamhetsområde, uppföljning och utvärdering samt frågor som rör forskning och utveckling inom departementets verksamhetsområde. På motsvarande sätt finns det vid Kulturdepartementet ett sekretariat för samordning och utveckling (RFK 2001:13) som bl.a. har till uppgift att svara för samordning och utveckling av övergripande verksamhetsplanering, budgetarbete, mål- och resultatstyrning samt intern ekonomi och ekonomiska analyser.

Vad gäller handläggning av ärenden i Regeringskansliet finns väl utvecklade rutiner och processer till stöd för detta arbete (Ds 1998:39, förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet samt arbetsordningen för respektive departement). Expeditions- och rättschefen vakar över ärendenas handläggning, vilket regleras i departementets arbetsordning. Av arbetsordningen framgår hur ärenden skall handläggas, vilket bl.a. rör hur ärenden skall registreras och diarieföras, former för fördelning av ärenden samt hur ärenden skall föredras och beslutas.

Vår bedömning

Vi kan inledningsvis konstatera att det varken i Regeringskansliets instruktion eller i arbetsordningen för ett departement på ett enligt vår mening tillräckligt tydligt sätt framgår hur ansvaret för kontroll och styrning av statlig verksamhet och statliga myndigheter är fördelat mellan departementen eller inom ett departement, t.ex. mellan samordningskanslier (motsvarande) och sakenheter. Vi anser inte att denna ordning är tillfredsställande. Vi kan också konstatera att det inte i något departement finns någon chefstjänsteman som har ett uttalat ansvar för kontroll- och styrningsfrågor.

Formerna för hur kontroll och styrning går till i dag är mycket skiftande mellan olika departement. Någon utpekad ansvarig för styrningsfrågor finns sällan. Det finns dock undantag.

Vi kan konstatera att det inte på motsvarande sätt som inom det juridiska området finns standardiserade rutiner och processer för att kontrollera och styra statlig verksamhet, och som dessutom gäller för samtliga departement. Ansvar för frågor som rör kontroll och styrning regleras inte heller på ett enligt vår mening tillräckligt tydligt sätt i departementens respektive arbetsordning.

Kompetensfrågor

Frågan om personalens kompetens i Regeringskansliet har kommenterats i skilda sammanhang. I en översyn från 1998⁷ konstateras att Regeringskansliets kunskaper behöver öka. Ett område som särskilt lyftes fram gällde strategier för mål- och resultatstyrning. Därutöver kommenterades ett antal övriga problem:

- Personalrörligheten mellan myndigheter och departement har minskat.
- Kommittéväsendets kompetens tas inte tillvara.
- Det höga arbetstempot försvårar kompetensutveckling.

I en senare studie från 2000 (Ds 2000:27) konstateras att "mer kompetens" i sig inte är tillräckligt för att möta de öka krav som Regeringskansliet ställs inför. Det beror bl.a. på att det är svårt att veta exakt vilken kompetens som behövs och i så fall hur mycket, vilket t.ex. gäller inom områdena analytisk förmåga och utrednings- och utvärderingskunskap. En annan förklaring är att den kompetens som redan finns i organisationen inte utnyttjas på bästa sätt. Fördelarna med projektarbete och sektors- och departementsöverskridande arbetsformer är heller inte tillräckligt utvecklade. Ytterligare en förklaring kan vara att Regeringskansliet inte är särskilt bra på att ta tillvara den kompetens som finns utanför organisationen, t.ex. hos myndigheter och i den akademiska världen.

Personalen behöver utbildning inom flera kompetensområden (Ds 2000:27). Vid en jämförelse av Regeringskansliet med andra kunskapsorganisationer konstateras i rapporten att utbildningskostnaderna är väsentligt lägre i Regeringskansliet. Vidare anförs att extra åtgärder behöver vidtas för att behålla nyckelpersoner på de enheter där personalomsättningen är mycket hög. Dessutom behöver externa resurser i form av kommittéer, myndigheter och tillfällig personal användas i högre grad än vad som sker i dag.

Ett exempel på utvecklingsinsatser i Regeringskansliet är det som syftar till att stärka myndighetshandläggarens kompetens. I regi av Förvaltningsavdelningen har ett arbete genomförts i syfte att göra en arbetsbe-

⁷Regeringskansliet, PM 1998-09-30.

skrivning av myndighetshandläggarens arbetsuppgifter. För närvarande pågår ett arbete med att ta fram en övergripande beskrivning av styrdokument för och krav på myndighetshandläggningen samt att ta fram goda exempel på och råd till myndighetsstyrning. Resultatet skall i förlängningen utgöra underlag för att ta fram utbildnings- och informationsinsatser samt för fortsatt diskussion om styrning av myndigheter.

Vår bedömning

Vi anser det särskilt angeläget att Regeringskansliet förstärker kompetensen inom ett par områden. Det är främst i anslutning till arbetet med resultatstyrning som det är angeläget att kompetensen i Regeringskansliet förstärks. Det avser kunskaper och färdigheter vad gäller att formulera mål, men också i fråga om att precisera mått och indikatorer som gör det möjligt att följa upp mål. Dessutom anser vi att det i Regeringskansliet måste finnas tillgång till personer med kunskaper som gör det möjligt att dels beställa utvärderingar och underlag för omprövning, dels kunna analysera och värdera de resultat som delges regeringen.

Därutöver anser vi att det på varje fackdepartement och i Finansdepartementets budgetavdelning måste finnas personer som har kunskap och erfarenhet som gör det möjligt att kunna tillgodogöra sig innehållet i de årsredovisningar som myndigheterna lämnar, men som också kan värdera den lämnade informationen. Vi tror att det är en förutsättning för att Regeringskansliet skall kunna föra en professionell dialog med såväl revisorer som myndighetsföreträdare, en dialog som kan ses som ett led i den finansiella kontrollen.

3.3 Omprövning

Det har visat sig svårt att inom ramen för den statliga budgetprocessen finna praktiskt fungerande former för omprövning. Försöken med att låta myndigheterna ta fram ett underlag som gör det möjligt att utvärdera deras verksamhet har som framgår av avsnitt 3.2 inte kommit till stånd i någon större omfattning. Inte heller kravet på statliga kommittéer att regelmässigt pröva det offentliga åtagande föll väl ut (Statskontoret 1998:24), vilket medförde att det generella kommittédirektivet avskaffades.

Av nu gällande kommittéförordning (1998:1474) framgår att regeringen i utredningsuppdraget skall ange vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i ett betänkande (16 §). Formerna för en prövning av det offentliga åtagandet utvecklas något i Kommittéhandboken (Ds 2000:1): Varje offentligt åtagande skall vara noga övervägt och motiverat. Alla nya åtaganden skall föregås av en grundlig prövning. Redan etablerade åtaganden skall omprövas mer eller mindre regelbundet.

Vidare framgår av samma handbok att prövningen av offentliga åtaganden skall grundas på en antagen situation utan ett sådant åtagande. Väg-

ledande vid bedömningen av om det är motiverat med ett offentligt åtagande skall vara de bakomliggande målen för verksamheten. För- och nackdelar med ett offentligt åtagande skall klargöras, liksom för- och nackdelar utan ett sådant åtagande. Även om det finns goda skäl för att subventionera eller reglera en verksamhet så innebär det inte nödvändigtvis att sådana åtgärder bör vidtas eller behållas. Nyttan av åtgärderna måste vägas mot de samhällsekonomiska konsekvenserna av t.ex. en skattefinansiering eller ett avgiftssystem.

Om ett offentligt åtagande bedöms vara motiverat efter en sådan prövning återstår det att överväga om åtagandet bör vara statligt eller kommunalt. Det kan även finnas behov av att göra en analys av vilka styrmedel som är lämpliga för att uppnå målen för åtagandet.

Som framkommit i våra intervjuer har det skett, och sker, en omprövning av statlig verksamhet och statliga åtaganden, dock inte på ett systematiskt sätt. Erfarenhet visar att förekomsten av omprövningar ofta är händelsestyrda och vanligtvis beror på att missförhållanden i olika avseenden uppdagats.

Vår bedömning

För att det skall vara möjligt för regeringen att utveckla den statliga verksamheten, men också få utrymme för nya politiska satsningar, så måste regeringen få tillgång till beslutsunderlag som gör det möjligt att systematiskt ompröva statliga verksamheter och statliga åtaganden. En omprövning av befintlig verksamhet omfattar dels att pröva motiven för det statliga åtagandet, men också att bedöma hur effektivt verksamheten bedrivs. Ett särskilt problemområde som identifierats vad gäller frånvaro av underlag för omprövning rör sektorövergripande verksamheter som omfattar flera myndigheter, men som också berör flera departement.

Kapitel 4 Arbetsprocesser i Regeringskansliet

Den statliga budgetprocessen

Den statliga budgetprocessen har varit föremål för flera översyner under de senaste åren (se t.ex. SOU 2000:61 och förs. 2000/01:RS1), vilket bl.a. utmynnat i att innehållet i den ekonomiska vårpropositionen fått ett annat innehåll i och med den proposition som lämnades våren 2002 (bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273-276). Ett centralt inslag i budgetprocessen är vidare den ekonomiska styrningen, och därmed styrning med mål och resultat.

Som vi tidigare konstaterat finns det vissa svagheter i den nuvarande tillämpningen av resultatstyrning. Det avser t.ex. innehållet i regleringsbrevet, men också hur mål- och resultatdialogen genomförs. I det följande kommer vi att beröra några delar av resultatstyrningen som behöver förändras för att kontrollen och styrningen av statlig verksamhet och statliga myndigheter skall förbättras.

Ökat fokus på strategier för uppföljning och utvärdering

Regeringskansliets roll som både beställare och leverantör av resultatinformation formaliseras och tydliggörs i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt i lag (1996:1059) om statsbudgeten. Av förordningen framgår att i de fall regeringen inte beslutat om krav på återrapportering skall myndigheten redovisa och kommentera hur prestationerna har utvecklats med avseende på volym, intäkter, kostnader och kvalitet (1 §). Den gällande förordningen lägger alltså ett stort ansvar på regeringen att precisera vilken resultatinformation som man anser sig behöva vid olika beslutstillfällen. I budgetlagen (2 §) fastställs att regeringen inför riksdagen ska redovisa olika verksamheters mål och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Det innebär att myndigheterna bör kunna förvänta sig tydliga beställningar av vilken resultatinformation som ska produceras, samtidigt som riksdagen bör kunna emotse resultatinformation för olika verksamhetsområden av hög kvalitet, i propositioner och i skrivelser, som underlag för att kunna fatta beslut om framtida statliga insatser. Regeringens verksamhetsorienterade resultatredovisning till riksdagen kan delvis baseras på av myndigheterna redovisad resultatinformation, men måste därutöver kompletteras med annat underlag. Det ställer även krav på Regeringskansliet att ständigt arbeta med förbättringsåtgärder för att kunna leva upp till såväl externa som interna anspråk på väl fungerande processer och ett effektivt arbetssätt.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2001 att det för varje politikområde skall tas fram en dokumenterad strategi, en långsiktig plan, i vilken ansvarigt departement visar hur försörjningen av resultatinformation ska hanteras (prop. 2000/2001:1). En sådan strategi bör ge svar på t.ex. hur informationsinhämtning skall ske, vilken information som behövs vid olika beslutstillfällen och med vilken regelbundenhet den ska lämnas.

Bakgrunden till förslaget att per politikområde ta fram en väl genomarbetad, väl förankrad och dokumenterad strategi med en tidshorisont längre än ett budgetår var att det upplevdes som angeläget att råda bot på konstaterade problem med resultatstyrningen. Ett motiv som lyftes fram var att Regeringskansliets begränsade resurser, inte minst vad avser personal, och den höga personalomsättningen gör att myndigheterna vanligtvis har ett kunskapsövertag inom det enskilda sakområdet gentemot ansvarigt departement. Det måste påverka utformningen av styrprocessen och den däri ingående arbetsfördelningen mellan departementet och myndigheterna.

Ett annat motiv till förslaget om strategier per politikområde är att regeringen inte har förmått att tillgodose riksdagens behov av resultatinformation (bet. 1998/99:FiU20, rskr. 1998/99:256). Riksdagen efterlyste bl.a. att regeringen skall fokusera på statliga verksamheter eller insatser snarare än på statliga myndigheter. Inriktningen på resultatinformationen bör med andra ord i ökad utsträckning vara på effekterna av de statliga verksamheterna snarare än på myndigheternas prestationer och interna organisation. Finansutskottet ansåg vidare att ambitionen bör vara att åstadkomma en klar och logisk målstruktur för varje utgiftsområde med tydligt definierade mål och där det tydligt framgår hur målen förhåller sig till varandra samt att resultatinformationen skall vara relevant i förhållande till beslutade mål inom ett område. Även riksdagens beslut om att regeringen varje år skall lämna resultatskrivelser (förs. 2000/01:RS1, bet. 2000/01:KU23, rskr. 2000/01:273-276) aktualiserar enligt vår mening ett behov av sådana strategier.

Vi anser att ett arbete med att ta fram en strategi per politikområde på sikt leder till en kvalitetshöjning av resultatinformationen och på så sätt bidrar till att förbättra det underlag som ligger till grund för politiska beslut, men också till att effektivisera och förenkla arbetet för tjänstemännen i Regeringskansliet. En strategi av hög kvalitet möjliggör även att i viss mån kompensera för den höga personalomsättningen i Regeringskansliet genom att bidra till departementets institutionella minne. Dessutom medför strategierna förbättrade möjligheter att agera långsiktigt, något som efterlysts av flera av de personer vi intervjuat.

Olika beslutssituationer kräver olika typer av resultatinformation, som tas fram av olika kunskapsproducenter med olika frekvens, precision och tillförlitlighet. Vi menar därför att det av en strategi per politikområde

bl.a. bör framgå vilken resultatinformation som behövs, vem som skall ta fram denna resultatinformation, när informationen skall beställas och redovisas samt i vilken form (dokument) den skall presenteras.

Framtagandet av en strategi med sådant innehåll gör det möjligt att skapa en god struktur för hur resultatinformationsförsörjningen inom ett politikområde skall planeras och hanteras. Strategierna bör tas fram i nära dialog med berörda myndigheter.

Senast inom ramen för framtagandet av budgetpropositionen för 2002 ställdes det krav på att varje departement per politikområde skulle ta fram en sådan strategi, vilket framgick av ett internt budgetcirkulär inom Regeringskansliet. Erfarenhet från den senaste budgetprocessen visar dock att arbetet inom Regeringskansliet med att ta fram en strategi för uppföljning och utvärdering per politikområde går trögt. Endast ett fåtal departement har tagit fram sådana strategier.

Som framgår av kapitel 5 föreslår vi att det inrättas en särskild chefstjänsteman med ansvar för kontroll- och styrningsfrågor. Vi menar att ett sådant ansvar bör omfatta att ta fram strategier för uppföljning och utvärdering.

Prioritera arbetet med att ta fram resultatmätt och resultatindikatorer för politikområden

Det pågående arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten omfattar förutom finansiell styrning även resultatstyrning. Det praktiska arbetet med att utveckla resultatstyrning har i första hand inriktats på att finna en ändamålsenlig verksamhetsstruktur och att formulera mål i densamma. Utvecklingsarbetet har samtidigt, i alla fall i teorin, resulterat i krav på departementen att utveckla resultatmätt och resultatindikatorer, men även att ta fram strategier för uppföljning och utvärdering (se tidigare avsnitt). Under innevarande år pågår det fortsatta arbetet med att inom flertalet politikområden göra en indelning i verksamhetsområden. Vidare tas den nuvarande indelningen av myndigheternas verksamhet i verksamhetsgrenar i normalfallet för given.

Vi anser att de fortsatta ansträngningarna med att utveckla resultatstyrningen bör inriktas mot att – förutom att precisera mål – ta fram användbara mått och indikatorer för politikområden. Samtidigt bör arbetet fortsätta med att precisera mål och mått för politikområdets olika delar. Arbetet med att ta fram mål och resultatmätt/-indikatorer på underliggande nivåer i verksamhetsstrukturen underlättas om det förutom mål finns mått och indikatorer framtagna som helt eller delvis återspeglar vad politiken inom området syftar till.

Vi kan konstatera att nuvarande mål på politikområdesnivå endast undantagsvis lever upp till fastställda kriterier⁸. Vi anser därför att de fortsatta ansträngningarna med att utveckla resultatstyrningen bör inriktas mot att förutom mål finna relevanta mått och indikatorer för politikområden som skapar förutsättningar för politiker i såväl riksdag som regering att bedöma respektive att redovisa resultatet av den förda politiken. Samtidigt bör man fortsätta arbetet med att precisera mål samt mått och indikatorer för underliggande nivåer.

Insatserna för att utveckla resultatmått och resultatindikatorer bör enligt vår mening ske inom ramen för arbetet med att ta fram strategier för uppföljning och utvärdering per politikområde.

Använd instrumentet fördjupad prövning

Vi har tidigare konstaterat att regeringen i begränsad omfattning har använt sig av möjligheten att uppdra åt myndigheterna att ta fram ett underlag för fördjupad prövning av den egna verksamheten. Det är enligt vår mening inte tillfredsställande då ett ändamålsenligt underlag för politiska beslut förutsätter tillgång till bl.a. resultat av utvärderingar.

Vi anser att regeringen med viss regelbundenhet – förslagsvis vart fjärde år – skall ta ställning till om en myndighets verksamhet helt, delvis eller inte alls skall prövas och genomlysas. En av fördelarna med en sådan systematik är att det inte behöver bli någon diskussion om att regeringen vid ett givet tillfälle faktiskt har att ta ställning till om en prövning skall genomföras eller inte. Det innebär en förändring i förhållande till nuvarande ordning då regeringen i från fall till fall ålägger myndigheten att ta fram ett underlag för fördjupad prövning.

Vidare föreslår vi att ett ställningstagande till om en fördjupad prövning skall genomföras eller inte tar sin utgångspunkt i statliga verksamheter, dvs. politikområden. Det innebär att perspektivet vidgas från ett ställningstagande till en enskild myndighet till ett ställningstagande till ett helt politikområde. I praktiken kan det innebära att endast en del av verksamheten inom ett politikområde – en eller flera myndigheter – blir föremål för en prövning.

Om en ordning med fördjupad prövning av politikområden skall vara ändamålsenlig förutsätter det att denna indelning av statlig verksamhet är relevant. Från och med budgetpropositionen för 2001 indelas den statliga verksamheten i 47 politikområden. I stort förefaller den rådande indelningen vara ändamålsenlig, om än med vissa undantag (för begränsad verksamhet, för små i budgettermer etc.). Inom ramen för det pågående utvecklingsarbetet gällande den ekonomiska styrningen i staten sker en successiv prövning av politikområdesindelningen, vilket enligt vår me-

⁸ Det s.k. SMART-kriteriet (Specifika-Mätbara-Accepterade-Relevanta-Tidsbestämda).

ning är nödvändigt om ett system med fördjupad prövning skall vara funktionellt. För att den av oss föreslagna ordningen skall få reell betydelse är det viktigt att den blir en del av budgetprocessen.

Myndigheterna skall i de fall en prövning är aktuell givetvis bidra med relevant underlag för en sådan prövning, men underlaget kan behöva kompletteras med annat underlag som tas fram av någon från myndigheten oberoende aktör. Dessutom är det viktigt att regeringen har någon extern resurs att tillgå som på uppdrag av regeringen kan svara för en professionell prövning av hur myndigheterna bidrar till att uppfylla mål för olika politikområden (se kapitel 6).

Det åligger regeringen (respektive departementschef) ett ansvar att i varje särskilt fall precisera vari prövningen skall bestå, vilket bör framgå av förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet. Av den nuvarande lydelsen av 5 § kap. 9 i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag framgår bl.a. att myndigheternas underlag för fördjupad prövning skall innehålla en sammanfattande resultatanalys och förslag till inriktning och finansiering av verksamheten för det eller de budgetår underlaget avser. Vi menar att det är en uppgift för regeringen att i varje enskilt fall tydligt ange vari en prövning skall bestå och därmed ange vilket underlag som bör tas fram. Därför bör nuvarande 5 § kap. 9 i förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag utgå.

Ett framgångsrikt arbete med att med viss regelbundenhet pröva statliga myndigheter måste enligt vår mening inlemmas i arbetet med att per politikområde ta fram strategier för uppföljning och utvärdering. Det innebär att sådana prövningar sker insatta i ett verksamhetsmässigt sammanhang.

Vi inser att den av oss föreslagna ordningen kan medföra en ökad belastning på myndigheterna. Å andra sidan föreslår vi att myndigheternas årliga återrapportering i årsredovisningen – vad gäller resultatredovisningen – skall minska. Det avser t.ex. återrapporteringskrav som syftar till att myndigheterna skall bedöma hur de har bidragit till att mål på övergripande nivåer i verksamhetsstrukturen uppfyllts.

Det är enligt vår mening inte rimligt och heller inte i praktiken möjligt att ålägga myndigheterna att årligen bedöma på vilket sätt de bidragit till att uppfylla mål på såväl politikområdesnivå som verksamhetsområdesnivå. Erfarenhet visar att en sådan bedömning tenderar att bli både summarisk och oprecis, vilket i förlängningen medför att den bedömning som regeringen i denna del lämnar i budgetpropositionen är mycket löst grundad.

Ett intressant exempel i detta sammanhang är Förvarsdepartementet som förefaller vara på väg i en riktning som innebär minskade årliga återrapporteringskrav för myndigheterna. Vad vi erfarit är att myndighets-

handläggarna i varje enskilt fall förväntas kunna motivera de krav på återrapportering som kommer till uttryck i myndighetens regleringsbrev. Denna interna "prövningsprocess" har medfört att antalet återrapporteringskrav minskat.

När det däremot gäller den finansiella styrningen, och de krav den medför på myndigheternas återrapportering, är det inte lika enkelt att peka ut vilka åtgärder som kan vidtas för att minska kraven på myndigheterna. Ett förslag som nämnts i detta sammanhang är att överväga ett mera flexibelt förhållningssätt när myndigheter skall lämna en delårsrapport, vilket kan avse kravet på att lämna en delårsrapport i sig eller att det skall ske en prövning i varje enskilt fall. Sådana åtgärder bör enligt vår mening övervägas.

Vi är av den uppfattningen att det borde vara fullt tillräckligt för regeringen om myndigheterna årligen förutom viss verksamhetsnära grundinformation (kostnadsutveckling, prestationsutveckling etc.) redovisar hur ett antal nyckeltal har utvecklats över tiden. Även dessa nyckeltal bör fastställas inom ramen för arbetet med de tidigare nämnda strategierna.

Det finns enligt många bedömare en tendens till att i allt större omfattning ålägga myndigheter generella återrapporteringskrav. Det kan innebära att myndigheter förväntas bedöma hur deras verksamhet svarar mot t.ex. regionalpolitiska, ekologiska, jämställdhetspolitiska och integrationspolitiska strävanden. Vi menar att en sådan utveckling strider mot den grundläggande tanken att regeringen skall verksamhetsanpassa sin styrning, men också riskerar att leda till att regeringens styrning av myndigheterna blir rutinmässig och riskerar att leda till en försämrad kontroll och styrning.

Utveckla mål- och resultatdialogen

En regelbundet återkommande mål- och resultatdialog mellan myndighetsledning (generaldirektör eller generaldirektör och styrelseordförande) och departement ses i dag som ett viktigt styrinstrument för regeringen. Dialogen är tänkt att genomföras enligt följande: Dialogen består av två delar, dels en verksamhetsdiskussion, dels ett planeringssamtal. Verksamhetsdiskussionen utgör en återkoppling och avstämning av verksamhetens mål, resultat och effekter, kompetensförsörjning, jämställdhet, kvalitetsarbete och organisation m.m. Återkoppling ges också på myndighetens årsredovisning och annan rapportering som lämnats till regeringen. Med måluppfyllelsen som grund diskuteras och vid behov preciseras regeringens styrning av myndigheten. I planeringssamtalet ges myndighetschefen tillfälle att direkt med departementsledningen diskutera sin arbetssituation och sitt behov av att utveckla och förändra sitt ledarskap.

Mot bakgrund av de stora skillnaderna mellan myndigheterna bl. a. när det gäller verksamhet och storlek måste såväl resultatdialogen som styr-

ningen i övrigt anpassas till respektive myndighet. Av den vägledning som finns att tillgå (Regeringskansliet, PM 2002-03-11) framgår t.ex. att för en ny myndighet bör dialogen fokuseras på måldiskussioner och den framtida verksamheten, medan att dialogen med en myndighet som är föremål för översyn snarare bör inriktas på verksamhetsresultatet som ett underlag för framtida förändringar.

Enligt nuvarande ordning ansvarar PBS-chefen (motsvarande) för samordningen av departementets dialoger (Regeringskansliet, PM 2002-03-11). Det omfattar att ta fram en samlad plan för departementens dialoger och att sammanställa en gemensam uppföljning av arbetet. Därutöver ansvarar chefen för varje enhet som har myndigheter under sig för att mål- och resultatdialoger ingår som ett normalt och återkommande inslag i verksamhetsplaneringen. Chefen bör i god tid se till att frågan om mål- och resultatdialog aktualiseras hos departementsledningen, men också svara för att ett relevant underlag till stöd för dialogen tas fram.

Så långt mål- och resultatdialogen i teorin. I praktiken förefaller dock myndighetsdialogerna skifta både vad gäller i vilken utsträckning de faktiskt genomförs och till innehåll. Enligt vår mening är det angeläget att åtgärder vidtas så att regelbundna mål- och resultatdialoger kommer till stånd och att de alltid omfattar en diskussion om verksamhetens resultat. Det förutsätter i sin tur att ett relevant och ändamålsenligt underlag tas fram inför dessa dialoger. Dessa dialoger bör även omfatta hur väl internrevisionen, i förekommande fall, fungerar. Det avser att i dialog med myndighetens styrelseordförande och generaldirektör diskutera kvaliteten i myndighetens interna kontroll och styrning. Sakenhetscheferna, men också den av oss föreslagna chefstjänstemannen för förvaltningsfrågor (se avsnitt 5.1), har enligt vår mening ett ansvar för att mål- och resultatdialogernas kvalitet ökar.

Vi menar därutöver att resultatdialogen vad gäller verksamhetsdiskussionen kan utvecklas. I tidigare avsnitt har vi argumenterat för att det per politikområde skall tas fram strategier för uppföljning och utvärdering. Det innebär att resultatstyrningen förutom styrning av myndigheter även skall avse styrning av verksamheter.

Vi anser därför att den myndighetsvisa dialogen bör kompletteras med en dialog per politikområde. Ett naturligt tillfälle för en sådan dialog är då en fördjupad prövning genomförts av en eller flera myndigheter inom t.ex. ett politikområde. På så sätt blir det möjligt för den politiska ledningen att vid ett tillfälle diskutera såväl verksamhetens resultat i sin helhet som olika myndigheters bidrag insatta i sitt rätta – verksamhetsmässiga – sammanhang. Vidare menar vi att de per politikområde fastställda strategierna bör bli föremål för diskussion vid dessa dialoger. Några departement genomför redan i dag s.k. generaldirektörsträffar (motsvarande), vilka till sin form kan sägas likna vårt förslag. Dessa sammankomster är

ofta temainriktade. De sker dock inte regelbundet och inriktas inte primärt på styrningsfrågor.

Det bör åligga den av oss föreslagna chefstjänstemannen att ansvara för departementets verksamhetsövergripande mål- och resultatdialoger, vilket bör regleras i departementets arbetsordning. Ansvaret omfattar att samordna dessa dialoger, att säkerställa att den politiska ledningen föreläggs ett relevant och ändamålsenligt underlag och att dialogerna följs upp. I praktiken kommer givetvis ansvariga enhetschefer och myndighetshandläggare precis som i dag att ha en central roll i detta arbete.

Ökat inslag av omprövning

Som vi tidigare har konstaterat sker det endast undantagsvis en omprövning av statliga verksamheter och myndigheter, men även av statliga åtaganden. Vanligtvis sker det i så fall ad hoc, på grund av vissa händelser eller konstaterade missförhållanden.

En prövning av statliga, eller kommunala, åtaganden innebär att åtagandet omsorgsfullt övervägs och motiveras. En sådan prövning omfattar även att bedöma hur åtagandet bör utformas på det mest effektiva sättet. En omprövning handlar med andra ord om att ifrågasätta och kritiskt granska ett existerande åtagande, vilket förutsätter att en tydlig politisk avvägning görs av regeringen.

Inom Regeringskansliet har olika förslag diskuterats till hur en mera systematisk omprövning skall kunna komma till stånd. Ett exempel är, om än något förenklat beskrivet, att regeringen i början av ett år (vid regeringsöverläggningarna i mars) beslutar om vilka omprövningar som skall genomföras under året, vilka sedan redovisas för regeringen vid påföljande år (vid samma tillfälle).

I Storbritannien används ett systematiskt omprövningsförfarande (s.k. quinquennial review) enligt i princip en 5-årig cykel (Statskontoret 2001:23). Det som utmärker denna ansats är att den enskilda myndigheten (motsvarande) bedöms insatt i ett större sammanhang. Beroende på verksamhetsmässiga sammanhang är det ibland mer givande att ompröva ett flertal organisationer, antingen inom ramen för en undersökning alternativt genom två eller flera studier som pågår parallellt. Den förutsättningslösa prövningen möjliggör slutsatser som innebär rekommendationer om nedläggning, fortsatt myndighetsstatus, konkurrensutsättning, krav på rationalisering, privatisering eller att lägga ut drift av viss verksamhet på entreprenad. Dessa översyner innebär med andra ord att organisationens verksamhet prövas från grunden, men också en granskning av verksamhetens resultat, organisation och management.

I regeringskansliet i Danmark finns sedan ett par år ett system för budgetprövning, s.k. budgetanalyser⁹. Danska erfarenheter visar att om resultatet av en budgetanalys skall få någon reell betydelse för inriktningen av den förda sakpolitiken, men också påverka det budgetförslag som regeringen avger på hösten, bör den tid som löper mellan att regeringen fattar beslut om en budgetanalys till att resultatet av densamma presenteras för regeringen vara begränsad. Annars finns det en uppenbar risk för att det politiska intresset för resultatet av analysen minskar, men även en risk för att den politiska dagordningen ett år senare kan vara väsentligt annorlunda än vid beslutstillfället. I sammanhanget kan noteras att arbetet i Danmark med budgetanalyser sker under tre månader.

Vi anser att det är önskvärt att det föreligger en nära tidsmässig koppling mellan ett beslut om en omprövning och att ett resultat redovisas. Vi menar också att ett omprövningsförfarande såväl tidsmässigt som hanteringsmässigt måste passa in i den statliga budgetprocessen.

Som den statliga budgetprocessen för närvarande är utformad sker regeringsöverläggningar i mars varje år. Syftet med överläggningarna är att regeringen skall enas om inriktningen på den ekonomiska politiken, budgetpolitiken och huvuddragen i den ekonomiska vårpropositionen. Den förändrade betydelsen av den ekonomiska vårpropositionen bör dock medge att det tidsmässiga utrymmet på regeringsöverläggningarna kan öka till förmån för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken, men också för att diskutera mera långsiktiga och strategiska frågor om t.ex. den statliga verksamhetens effektivitet och förvaltningens framtida struktur.

Ett tänkbart alternativ är att regeringen vid regeringsöverläggningarna i mars, efter dialog mellan respektive fackdepartement och Finansdepartementet och på förslag av chefen för Finansdepartementet, fattar beslut om vilka omprövningar som skall komma till stånd. Underlag för omprövningarna tas fram under våren och redovisas därefter för regeringen. Denna redovisning bör ske vid en tidpunkt som gör det möjligt för regeringen att låta resultatet av genomförd omprövning ligga till grund för förändringar av den förda sak- eller budgetpolitiken och därmed kunna påverka innehållet i regeringens kommande budgetförslag.

Den tid som i detta alternativ står till förfogande för att ta fram underlag för och genomföra en omprövning kan förefalla kort. En sådan ordning bygger givetvis på att det dels finns upparbetad och dokumenterad kunskap om statliga verksamheter och myndigheter, dels att det i Regeringskansliet finns viss framförhållning vad gäller inom vilka områden (motsvarande) en omprövning kan bli aktuell. En framgångsfaktor är även att det finns personer och organisationer med relevanta kunskaper och

⁹ Budgetanalysen kan ses som en effektivitetsinriktad analys och prövning inom ett särskilt område/av ett system. Den kan bl.a. omfatta en genomgång av struktur- och incitamentsproblem inom ett område (motsvarande).

kompetenser för Regeringskansliet att tillgå, som under en intensiv period kan ta fram ett ändamålsenligt och tillförlitligt underlag. Denna ordning förutsätter dessutom att merparten av efterfrågad information finns att tillgå, om än i skilda former och i olika organisationer. Strategier för uppföljning och utvärdering per politikområde och redskapet fördjupad prövning förväntas med andra ord kunna bidra till att en omprövning kan ske baserat på ett underlag av hög kvalitet.

Vi föreslår att ett systematiskt omprövningsförfarande införs i den statliga budgetprocessen. Det bör åligga chefen för Finansdepartementet att vid regeringsöverläggningarna i mars lämna förslag på vilka omprövningar som bör genomföras. Förslaget bör utformas på basis av en dialog mellan Finansdepartementet och berörda fackdepartement. Det är dock regeringen som kollektivt beslutar om vilka omprövningar som faktiskt kommer till stånd. Finansdepartementet bör få i uppgift att ta fram ett förslag till hur ett systematiskt omprövningsförfarande i anslutning till budgetprocessen närmare bör utformas och förläggas i tiden.

Kapitel 5 Den inre organisationen i Regeringskansliet

5.1 Tillsätt en chefstjänsteman med ansvar för förvaltningsfrågor

Vi har tidigare framhållit att det mest väsentliga bidraget till en förbättrad styrning måste komma från en kvalitetshöjning i Regeringskansliets arbete. Arbetet med att beställa underlagsmaterial, från myndigheterna och från olika utvärderingsorgan, måste ägnas ökad uppmärksamhet. Likaså arbetet med att analysera sådant material. Det kan i sammanhanget vara värt att notera att bildandet av Riksrevisionen kan medföra att regeringens och Regeringskansliets ansvar för kontroll- och styrningsfrågor på ett helt annat sätt än i dag kommer att hamna i fokus för revisorernas granskningsverksamhet.

Departementen har organiserat arbetet med kontroll och styrning på olika sätt och förefaller även prioritera dessa frågor i olika grad. Om det i praktiken skall vara möjligt att öka ambitionsnivån vad avser dessa frågor måste det enligt vår mening även synliggöras i organisationen.

Vi menar att det finns ett stort behov av att förstärka Regeringskansliets kapacitet i dessa avseenden och föreslår att det kommer till uttryck genom att det vid varje departement tillsätts en chefstjänsteman som har till huvuduppgift att biträda den politiska ledningen med att samordna, utveckla och kvalitetssäkra departementets arbete med finansiell kontroll, resultatstyrning och underlag för omprövning (chefstjänsteman för förvaltningsfrågor). Därmed förbättras enligt vår mening även förutsättningarna för en kontroll och styrning som präglas av kontinuitet och systematik. För att ge denna funktion legitimitet såväl inom organisationen som gentemot omvärlden föreslår vi att funktionen i likhet med övriga chefstjänstemän regleras i förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

Den närmare uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan olika funktioner framgår av departementens respektive arbetsordning. Det är dock enligt vår mening angeläget att chefstjänstemannens mandat inte skiljer sig åt i några väsentliga avseenden mellan departementen. Chefstjänstemannens ansvar och uppgift bör framgå av respektive departements arbetsordning.

Chefstjänstemannen bör utses av regeringen och på samma sätt som övriga chefstjänstemän arbeta på uppdrag av den politiska ledningen, vilket i praktiken innebär ett nära samarbete med statssekreteraren (-arna). Chefstjänstemannen bör därför ingå i departementets ledningsgrupp (motsvarande).

Vi vill understryka att vårt förslag innebär att det fortfarande skall vara statssekreteraren som har det samlade ansvaret för den förda politiken och departementets verksamhet. Chefstjänstemannen är alltså underställd den politiska ledningen (i praktiken statssekreteraren).

Sakansvariga chefer har också ett ansvar för att en ändamålsenlig kontroll och styrning kommer till stånd vad avser de verksamheter och myndigheter som enheten i fråga ansvar för. Det bör enligt vår mening tydliggöras i respektive departements arbetsordning.

Det nuvarande ansvaret för sakenhetschefer, myndighetshandläggare etc. kvarstår, men enligt vår mening bör chefstjänstemannen få ansvar för samordning, utveckling och kvalitetssäkring ur ett kontroll- och styrningsperspektiv. Det ansvaret bör i första hand omfatta följande områden:

- Kontakt med Riksrevisionen om förestående och genomförda granskningar (årlig revision och effektivitetsrevision).
- Övrig finansiell kontroll (initierande av kompletterande kontrollinsatser och internrevisionsfrågor).
- Strategier för uppföljning och utvärdering för varje politikområde.
- Rutiner och processer i departementet, som säkerställer en ändamålsenlig och relevant kontroll och styrning av statliga verksamheter och myndigheter.
- Myndigheternas regleringsbrev och budgetpropositionen.
- Tillgången till personal med relevant kompetens och erfarenhet för kontroll- och styrningsfrågor samt utbildningsinsatser.

Därutöver omfattar chefstjänstemannens ansvar att:

- Beställa/samordna och ta emot underlag från sakenheter inom departementet, parlamentariska kommittéer och särskilda utredare, sektorsmyndigheter, särskilda utvärderingsmyndigheter och stabsmyndigheter. Chefstjänstemannen skall t.ex. ansvara för samordning och kvalitetssäkring av mål- och resultatdialoger, fördjupade prövningar samt underlag för omprövning, men också för samordning av direktiv till kommittéer med inriktning på utvärderingar.
- Svvara för samarbete med motsvarande funktion på övriga fackdepartement, t.ex. vad avser frågor som skär över departementsgränserna (departementsöverskridande politikområden och politikområdesövergripande överväganden), men även med Finansdepartementets

budgetavdelning vad gäller övergripande kontroll- och styrningsfrågor.

Som framgår av sammanställningen ovan är uppgifterna för chefstjänstemannen omfattande. För att vårt förslag om en särskild chefstjänsteman med ansvar för kontroll- och styrningsfrågor skall få en reell möjlighet att kunna verka bör funktionen i fråga förses med vissa kansliresurser. Därutöver bör funktionen disponera vissa övriga medel, som t.ex. kan användas för att beställa fördjupade prövningar eller underlag för omprövning. Skapandet av en sådan funktion påverkar även ansvarsfördelningen inom departementet, men också relationen till Finansdepartementet, till vilka vi återkommer nedan.

5.2 Förtydliga ansvarsfördelningen inom fackdepartementen

Ansvarsfördelningen inom departementet framgår av respektive departements arbetsordning. Vid tillsättande av en särskild chefstjänsteman med ansvar för kontroll- och styrningsfrågor är det därför angeläget att i arbetsordningen klara ut hur nuvarande ansvars- och uppgiftsfördelning påverkas, vilket främst avser gränsdragningen mot sakenhetschefer och mot PBS-chefer (motsvarande). Vårt förslag medför enligt vår bedömning att PBS-chefernas ansvar för det faktiska innehållet i kontrollen och styrningen övergår till chefstjänstemannen. Därmed kommer PBS-funktionens primära uppgift vara att planera och genomföra arbetet i anslutning till budgetprocessen med tonvikt på budgetfrågor, men också att delta i departementets verksamhetsplanering.

Sakenhetscheferna skall precis som i dag ansvara för genomförandet av den av departementsledningen fastställda inriktningen av saktolitiken inom enhetens ansvarsområde, men också för kontroll och styrning. Det är dock viktigt att mer uppmärksamhet ägnas åt att kontrollera och styra verksamheter och myndigheter. Chefstjänstemannen skall tillsammans med sakenhetscheferna säkerställa att en ändamålsenlig kontroll och styrning kommer till stånd inom hela departementet. Vi vill understryka att sakenhetscheferna enligt vår mening har en viktig – operativ – roll att fylla i detta arbete.

En utgångspunkt för det pågående arbetet med att utveckla den ekonomiska styrningen i staten är att resultatstyrningen skall kopplas till den finansiella styrningen. Vi menar därför att det är angeläget att det även i samband med budgetarbetet sker ett nära samarbete mellan chefstjänstemannen och PBS-funktionen. Denna utgångspunkt äger enligt vår mening även giltighet för hur sakenheterna bör arbeta med ekonomisk styrning. Vi anser att det precis som i dag bör finnas en person som har ett odelat ansvar för en myndighet – en myndighetshandläggare – vilket även bör omfatta ett budgetansvar. I den mån det därutöver finns behov av avdelnings-/enhetsvis samordning av budgetarbetet kan det med fördel läggas en budgetsamordnare.

Vi gör vidare den bedömningen att myndighetshandläggarens roll och ansvar i jämförelse med i dag kommer att tillta i betydelse då frågor om kontroll och styrning ges ökad prioritet. Det handlar bl.a. om att i dialog och i samarbete med chefstjänstemannen och hans kansli samt ansvariga enhetschefer säkerställa en enhetlig och konsekvent tillämpad kontroll och styrning av de verksamheter och de myndigheter som departementet och därmed sakenheterna ansvarar för. Vi bedömer vidare att budgetsamordnarens roll och ansvar i jämförelse med i dag i princip blir densamma.

Det bör åligga chefstjänstemannen att i dialog med berörda funktioner fastställa former för hur en samverkan skall ske med sakenhetschefer, myndighetshandläggare, budgetsamordnare och PBS-funktion.

5.3 Utveckla samarbetet i Regeringskansliet

Av arbetsordningen för Finansdepartementet (RFK 2001:8) framgår att Finansdepartementets budgetavdelning har ett övergripande ansvar för att den statliga verksamheten bedrivs effektivt¹⁰. Budgetavdelningen ansvarar bl.a. för den ekonomiska styrningen av statsförvaltningen, den statliga revisionen, men också för att ta fram underlag för övergripande prioriteringar mellan olika sektorer inom offentliga sektorn och mellan olika utgiftsområden inom statsbudgeten. Det innebär bl.a. att avdelningen har ett övergripande ansvar för effektivitetsaspekter som rör samtliga politikområden/sektorer.

För att säkerställa en metodisk kontroll och styrning av hela den statliga sektorn föreslår vi att det i form av ett nätverk bildas en grupp med uppgift att bl.a. svara för den långsiktiga och strategiska inriktningen av arbetet med att tillse och styra statliga verksamheter och myndigheter. Samtliga chefstjänstemän (med ansvar för kontroll och styrning) samt budgetchefen vid Finansdepartementets budgetavdelning bör ingå i denna grupp. Gruppen bör ledas av budgetchefen vid Finansdepartementet.

En annan uppgift för nätverket är att säkerställa att funktionen Chefstjänsteman för förvaltningsfrågor utvecklas och ges en professionell identitet. Det är inte minst viktigt om denna funktion skall erhålla legitimitet i Regeringskansliet.

Det ovan beskrivna nätverket, som rör för Regeringskansliet gemensamma kontroll- och styrningsfrågor, kan behöva kompletteras med andra grupperingar/fora för diskussion. Det kan avse diskussion om kontroll och styrning av mera avgränsade verksamhetsområden inom den statliga sfären, t.ex. vad avser behovet av fördjupad prövning, men också att bereda underlag för omprövning. Chefstjänstemannen, ansvarig sak-

¹⁰ Även Justitiedepartementet har ett sådant ansvar.

enhetschef och berörda myndighets- och sakhandläggare från fackdepartementet tillsammans med berörd huvudman och kontaktperson från Finansdepartementets budgetavdelning är en tänkbar krets för en sådan diskussion.

5.4 Ökad vikt vid kompetens- och utbildningsfrågor

I kapitel 3 konstaterade vi att Regeringskansliet behöver förstärka sin kontroll- och styrningskompetens. Det är inom området resultatstyrning som vi ser de största bristerna. Det måste finnas tillgång till personer som kan formulera mål, men som också kan precisera mått och indikatorer som gör det möjligt att följa upp mål. Vidare anser vi att det i Regeringskansliet måste finnas tillgång till personer med kunskaper som gör det möjligt att dels beställa utvärderingar och underlag för omprövning, dels kunna analysera och värdera de resultat som delges regeringen.

Men vi anser även att kompetensen inom det finansiella området fortlöpande behöver utvecklas. Det avser att det i organisationen måste finnas personer som kan tillgodogöra sig innehållet i myndigheternas årsredovisningar, men som också kan värdera den lämnade informationen. Vidare innefattar det att identifiera behov av ytterligare kontrollinsatser, att beställa sådana och att kunna tillgodogöra sig resultatet av dessa insatser. Det är enligt vår mening en förutsättning för att Regeringskansliet skall kunna föra en professionell dialog med såväl revisorer som myndighetsföreträdare, men också kunna trygga en tillfredsställande finansiell kontroll.

Därtill ställer Regeringskansliets dubbla styrningsroll – styrning av såväl verksamheter som myndigheter – särskilda krav på personalens kompetens. En väl fungerande ekonomisk styrning, som omfattar både resultatstyrning och finansiell styrning, för med sig krav på att kunna relatera den information som lämnas i den finansiella redovisningen till den information som lämnas i resultatredovisningen. Denna roll medför även krav på personalen att kunna omvandla såväl den resultatinformation myndigheterna lämnar som annan resultatinformation (resultat av utvärderingar) till en ändamålsenlig – verksamhetsinriktad – resultatredovisning till riksdagen.

Denna förstärkning förutsätter riktade utbildningsinsatser i Regeringskansliet. Det är även möjligt att öka organisationens kompetens genom att utveckla arbetsformerna inom Regeringskansliet. Projektarbeten över enhetsgränserna i departementen, men också departementsövergripande projekt kan skapa förutsättningar för ett ökat kunskapsutbyte och därmed bidra till en ökad kunskapsuppbyggnad. Även förstärkta nätverk mellan såväl personer som funktioner kan utnyttjas, både inom departementen och mellan departementen. Ytterligare ett sätt att förstärka Regeringskansliets kompetens inom kontroll- och styrningsområdet är att i ökad omfattning ta del av den kunskap och de erfarenheter som finns

hos förvaltningsmyndigheter, särskilda utvärderingsmyndigheter och i den akademiska världen. Dessutom är det viktigt att ta del av internationella erfarenheter inom detta område.

Det finns också exempel på att genom s.k. självvärdering försöka stödja departementen med att förbättra och utveckla verksamheten. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande en pilotverksamhet som avser kvalitativ självvärdering och bedömning. Angrepps- och tillvägagångssättet är hämtat från högskolesektorn och de granskningar och bedömningar av kvalitetsarbete som sedan 1996 har genomförts av universitet och högskolor i Högskoleverkets regi. Ambitionen är att arbetet i förlängningen skall stärka departementens förutsättningar att vara ett effektivt och kompetent stöd åt regeringen i uppgiften att styra förvaltningen och genomföra sin politik. Vidare framgår av tillgängligt underlag att bedömningarna syftar till att stärka departementens förutsättningar att formulera och prioritera mål samt utveckla strategier för verksamheten.

Vi anser att även arbetet med att förändra arbetsformer och att hitta system för kvalitetssäkring kan ge viktiga bidrag till att skapa en professionell organisation. Enligt vår mening åvilar det i första hand sakansvariga chefer, men även vissa särskilda funktioner (den av oss föreslagna chefs-tjänstemannen), att finna lämpliga former för hur arbetet med kontroll och styrning bör bedrivas.

Kapitel 6 Regeringens stödorgan

Som framgår av vår uppdragsbeskrivning skall vi fokusera på åtgärder inom Regeringskansliet. Samtidigt är det svårt, för att inte säga omöjligt, att ta ställning till denna kapacitet utan att samtidigt ha en uppfattning om omfattningen och inriktningen av det externa stödet till regeringen. Vi har därför valt att lämna vissa principiella kommentarer i anslutning till några områden som rör utformningen av det externa stödet till regeringen och Regeringskansliet.

I kapitel 4-5 har vi lämnat förslag till hur det inre arbetet i Regeringskansliet kan förbättras i syfte att stärka kontrollen och styrningen. Inte desto mindre behöver regeringen därutöver enligt vår mening tillgång till från Regeringskansliet fristående utvärderingskapacitet.

6.1 Det behövs en samlad utvärderingsresurs

Regeringskansliet behöver tillgång till externa resurser som kan svara för utvärderingar. Det handlar t.ex. om att som tidigare nämnts få tillgång till ett underlag som visar hur myndigheter bidrar till att uppfylla mål för olika verksamheter (se kapitel 5). Regeringen behöver med andra ord tillgång till ett oberoende underlag till stöd för att fatta beslut. Med oberoende menar vi att underlaget i normalfallet visserligen tas fram på uppdrag av regeringen, men att organisationen själv avgör vilken metod som skall användas och på egen hand gör en analys och lämnar en bedömning. Samtidigt visar våra intervjuer att Regeringskansliet önskar tillgång till en resurs som dels har goda sakkunskaper inom olika sektorer, dels är väl förtrogen med de politiska villkor som gäller för verksamheten. Den politiska ledningen i Regeringskansliet måste kunna lita på att organisationen i fråga lämnar ett ändamålsenligt och relevant beslutsunderlag som underlag för Regeringskansliets interna beredningsprocess.

En lösning är att sträva efter att etablera en samlad utvärderingsresurs som på uppdrag av regeringen kan genomföra utvärderingar inom hela den statliga sektorn. Detta alternativ kan i vissa stycken sägas likna den verksamhet som effektivitetsrevisionen vid Riksrevisionsverket på uppdrag av regeringen utför i dag. Det finns flera fördelar med ett sådant alternativ. En resursmässigt relativt stor myndighet ger upphov till vissa kompetensmässiga stordriftsfördelar. Därtill kommer att erfarenheter och kunskap från olika delar av den statliga sfären gör det möjligt att ge stöd till hela Regeringskansliet. En möjlig nackdel är att verksamhetens bredd riskerar att försvåra förvärvandet av djup sakkompetens inom ett speciellt område.

Ett annat alternativ vore att inom flera politikområden bilda särskilda utvärderingsmyndigheter. Det är i detta alternativ tänkbart att överföra

resurser från sektorsansvariga myndigheter till en särskild utvärderingsorganisation. En fördel med detta alternativ är att det skapar förutsättningar för att organisationen i fråga kan förvärva djupa insikter inom ett sakområde, vilket också kan anses vara en fördel i dialogen med ansvariga sektorsmyndigheter. Modellen innebär också större möjligheter att bygga upp ett förtroende mellan fackdepartement och utvärderingsorgan. En nackdel är att den kritiska massan av utvärderingskompetens och erfarenheter från skilda delar av den statliga sektorn riskerar att bli för liten om man på detta sätt splittrar utvärderingsverksamheten.

Därtill menar vi att det finns några ytterligare faktorer som bör beaktas i samband med att utvärderingar diskuteras. För det första är tillgång till relevant och ändamålsenligt information och data en förutsättning för att det till rimliga kostnader skall vara möjligt att genomföra en utvärdering. För det andra är tillgången till strategier för uppföljning och utvärdering av avgörande betydelse för om utvärderingsresultat i ökad omfattning skall kunna ligga till grund för politiska beslut.

Vi anser att regeringen behöver tillgång till en samlad utvärderingsresurs utanför Regeringskansliet. En sådan resurs kan antingen skapas genom att bilda en helt ny myndighet eller genom att någon av de kvarvarande myndigheterna ges denna uppgift. Vi menar att det är naturligt att Statskontorets utvärderingsverksamhet bildar stommen i en sådan organisation. Vi anser också att det i detta sammanhang bör prövas om delar av den utvärderingsverksamhet som finns vid befintliga sektororgan bör föras till en sådan organisation. Vidare bör övervägas om en del av de resurser som i dag används av sektorsmyndigheter för utvärderingsinriktad verksamhet skulle bli mera effektiva som en del av denna samlade resurs. Det kan naturligtvis även finnas skäl som talar för att på vissa områden bygga upp eller förstärka sådana sektorsspecifika utvärderingsmyndigheter. Dessa avvägningar bör lämpligen göras i samverkan med den av oss föreslagna samarbetsgruppen för chefstjänstemännen för förvaltningsfrågor.

Det ligger utanför vårt mandat att presentera långtgående förslag till hur regeringens externa stabsstöd bör utformas för att kunna tillgodose regeringens och Regeringskansliets behov av stöd för kontroll och styrning. Vi anser dock att organisationen av det externa stabsstödet är väsentlig och menar därför att det är angeläget att snarast klara ut hur regeringens stabsstöd bör struktureras.

6.2 Använd det statliga kommittéväsendet för utvärderingar

Det statliga kommittéväsendet har varit föremål för granskning vid ett par tillfällen under senare delen av 1990-talet. Riksdagens revisorer konstaterade att kommittéväsendet fyller grundläggande funktioner i samhället för att förbereda olika slag av förändringar i politik och förvaltning (förs. 1997/98:RR3, bet 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294-296). Reviso-

rerna identifierade ett antal problem som var förknippade med kommittéväsandets dåvarande funktionssätt: Tidsramarna i utredningarna har krympt väsentligt. Kraven på kommittéerna har ökat i flera olika avseenden. Departementsorganisationen blir ofta styrande för de utredningsbehov som upptäcks. Kommittéer används i mycket liten utsträckning för att förbereda svenska ståndpunkter i EU. Därutöver uppvisar remisshanteringen vissa brister.

I skrivelsen pekar revisorerna på en rad olika åtgärder som skulle kunna stärka kommittéväsendet. Kommittéuppdrag kan avgränsas med hänsyn till om syftet i första hand är att öka kunskaperna på området, att skapa samförstånd eller att utforma förslag. Utredningsbehoven kan samordnas bättre och framförhållningen kan öka. Kommittéer kan i högre grad användas som stöd i EU-arbetet. Vidare kan kommittédirektiven ges en klarare och mera realistisk utformning, bl.a. genom att utredningstiden beräknas med större hänsyn till tidsåtgången för personalrekryteringar, genom integrering av olika slag av kommittédirektiv och genom direktivdialoger med den utredningsansvarige. Andra frågor som revisorerna tog upp gäller kommittéernas sammansättning och kompetens, det administrativa stödet m.m. Vidare ansåg revisorerna att remisshanteringen av kommittébetänkanden kan förbättras genom att urvalet av remissinstanser övervägs bättre, samt genom tillräckliga remisstider och omsorgsfulla remissammanställningar.

Även ESO har låtit granska det statliga kommittéväsendet (Ds 1998:57). Rapportförfattarna konstaterade att det finns stora kvalitetsbrister i de betänkanden som tas fram av kommittéerna. Det avser data, dokumentation, utredningsmetoder och analys. Vidare påpekades att deltagandet av intresseorganisationerna hade minskat, men också att den tidigare starka trenden mot ökande deltagande från organisationsvärlden och från de politiska partierna hade brutits. Därutöver anfördes, i likhet med Riksdagens revisorer, att det svenska kommittéväsendet tycks ha problem när det gäller att t.ex. använda kommittéer inom ramen för Sveriges arbete i EU. Författarna ansåg också att styrformerna för kommittéväsendet inte fungerade tillräckligt bra då direktiven ofta är otydliga och mångtydiga.

I ESO-studien föreslås att problemen kan lösas med stöd av utvärderingar av kommittéväsendet, men också genom att öka metod- och utredningskompetensen bland dem som skriver direktiven och bland kommittésekreterare. Vidare ansåg författarna att en åtgärd kunde vara att utnyttja kompetens och resurser i andra länder, t.ex. i de fall då det i landet bara finns några få eller till och med bara någon som behärskar ett fråge- eller problemkomplex. När det gäller inriktningen på kommittéernas verksamhet föreslogs att kommittéerna borde utnyttjas för tvärdepartementala och transsektoriella studier, eftersom viktiga samhällsfrågor ofta skär över flera departement och sektorer. Denna typ av studier borde, enligt författarna, kunna bidra till att bredda beslutsunderlaget och ge en mer allsidig belysning av olika förslags effekter. Det avser frågor som

ligger i gränssnittet mellan olika sakområden och mellan olika discipliner, t.ex. statskunskap, ekonomi och juridik. Rapportförfattarna ansåg att problemet med att departementstillhörigheten allt för ofta avgör hur direktiven formuleras bör hanteras inom den interna beredningsprocessen i Regeringskansliet.

Författarna konstaterade även att det behövs fler komplement till det statliga kommittéväsendet. En idé som lanserades var att dela upp en utredning i två delar. Ansatsen bygger på tanken att en första faktaunderlagsinriktad del tas fram utanför kommittéväsendets ram som sedan får ligga till grund för direktivens utformning (exempelvis kan en forskare få i uppdrag att ta fram ett underlag, som sedan ligger till grund för direktiv och frågeställningar till en utredning). Ett annat komplement kan vara bildandet av s.k. Think Tanks såväl inom som utanför Regeringskansliet, vilka kan ses som ett slags oberoende utredningsinstanser. Författarna ansåg det viktigt att den politiska debatten baseras på olika alternativa utredningar. Det är, enligt författarna, inte självklart att det statliga utredningsväsendet bör vara den största producenten av utredningar och alternativa politiska handlingsvägar och väcka debatt kring olika alternativ.

Mot bakgrund av riksdagens tillkännagivanden angående kommittéväsendets roll och arbetsformer redovisade regeringen sin bedömning i kommittéberättelsen för 1999 (bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:294-296, skr. 1998/99:103). I skrivelsen redovisade regeringen vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra förutsättningar för att kommittéväsendet skall kunna bidra till att regeringen fattar beslut baserat på ett sakligt underlag. De åtgärder som redovisades var att:

- Regeringskansliet utgör en myndighet.
- En ny kommittéförordning har utarbetats.
- Kommittéservicen har förbättrats.
- Regeringen ställer tydligare anspråk på att kraven på beredning skall uppfyllas.

Därutöver lämnade regeringen i samma skrivelse följande bedömning:

- Vikten av att fastställa problem och planering av utredningar bör lyftas fram i departementens verksamhetsplanering.
- Förstudier bör göras i ökad utsträckning innan beslut fattas om hur en utredning skall utformas och drivas.
- Ökad vikt bör läggas vid att göra utredningsdirektiv tydliga och precisa.

- Utredningsverksamheten bör löpande följas upp och utvärderas.
- Kommittéerna bör även fortsättningsvis kunna användas för att förbereda svenska ställningstaganden inom EU.
- Det bör i varje särskilt fall klargöras om ett organ som tillsätts av regeringen skall vara en egen myndighet eller ingå i Regeringskansliet.

Året efter återkom regeringen till riksdagen och lämnade en redovisning av den fortsatta utvecklingen av kommittéväsendet (skr. 1999/2000:103).

Det arbete som pågår med att utveckla kommittéväsendet omfattar både det administrativa stödet och verksamhetens innehåll. Etablerandet av en särskild kommittéservice som anpassar det administrativa stödet till kommittéerna är ett exempel. Ett annat exempel är att särskilda arbetsplatser ställts i ordning. Vidare finns det i dag tillgång till språkexpertis som skall ses som ett led i arbetet med att säkerställa kvaliteten i lämnade betänkanden. Ytterligare ett exempel är att det pågår ett arbete i Regeringskansliet med syfte att inom kommittéservice utveckla rutiner till stöd för urval och rekrytering av kommittésekreterare. Vad gäller kompetensutveckling erbjuds såväl introduktionsutbildning som särskilda kommittékurser. Därtill kommer kortseminarier som syftar till fördjupning inom olika områden, t.ex. konsekvensanalyser. Det pågår även ett arbete i Regeringskansliet, i form av pilotstudier, som syftar till att ta fram en modell för hur kommittéerna skall kunna utvärderas, vilket rör såväl utredningsarbetet i sig som de betänkanden som lämnas. Det är angeläget att detta arbete fortsätter.

Vi anser att kommittéer i betydligt större omfattning än vad som sker i dag bör kunna användas för utvärderingar. Det borde enligt vår mening vara möjligt att tillsätta särskilda utredare som har till huvudsaklig uppgift att utvärdera statlig verksamhet samt statliga myndigheter eller åtaganden. Det borde även vara möjligt att inom ramen för andra utredningar tillföra frågeställningar som ges en utvärderande inriktning. Enligt vår mening kommer den av oss föreslagna chefstjänstemannen på fackdepartementen att få en viktig uppgift i att säkerställa att departementens behov av utvärderingar tillgodoses, vilket på motsvarande sätt gäller för Finansdepartementet och regeringens behov av utvärderingar av verksamheter som skär över departementsgränser och olika sektorer.

Som vi ser det är en av de påtagliga fördelarna med att använda kommittéväsendet för utvärderingar den stora flexibilitet kommittéformen möjliggör vad gäller att kombinera olika kompetenser (t.ex. ekonomi, juridik och statskunskap) och erfarenheter (t.ex. från privat sektor, offentlig sektor och EU), men också från olika sakområden. Det bör enligt vår mening göra kommittéformen särskilt lämpad för att utvärdera verksamheter som t.ex. överskrider gränserna mellan olika politikområden.

Om kommittéer skall kunna användas för utvärderingar – som ett led i att ta fram ett bättre underlag för politiska beslut – så medför det ökade krav på att utredningsdirektiv preciseras och tydliggörs. Vi anser att arbetet inom Regeringskansliet med att ta fram sådana utredningsdirektiv måste få högre prioritet och ägnas mer kraft. Därför finns det anledning att överväga en ordning som innebär att förstudier vanligtvis föregår arbetet med att ta fram kommittédirektiv, åtminstone vid tillsättande av utvärderingskommittéer. Vi tror att ett sådant förfarande kan vara ett sätt att underlätta en precisering av de särskilda frågor som regeringen önskar få besvarade, men också vilken ytterligare information som utredningen bör delge regeringen (avseende alternativa lösningar, internationella erfarenheter, etc.). Det är även viktigt att det av direktiven tydligt framgår om kommittén skall lämna förslag eller inte. Vad gäller utvärderingar bör kommittéernas uppgift i direktiven begränsas till att svara för en analys och en bedömning av sakernas tillstånd, ett underlag som sedan ligger till grund för förslag som utarbetas i Regeringskansliet.

Vi menar också att det är viktigt att Regeringskansliet i ett tidigt skede av processen med att tillsätta en kommitté beaktar hur resultatet av utredningens arbete skall tas emot och komma till användning. Det rör remissförfarandet, men också frågans fortsatta hantering i Regeringskansliet efter utgången remisstid. Vidare anser vi att remissinstanserna bör väljas med större omsorg än i dag. Därtill kommer att regeringen med stöd av ett missiv till remissen bör precisera vilka frågeställningar som i första hand önskas belysa.

6.3 Tydliggör rollen för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) tillkom 1981 som en självständig kommitté under Finansdepartementet. ESO formulerar och besvarar frågor som är viktiga för den offentliga ekonomin. ESO bör, enligt sina direktiv, bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. ESO arbetar som en kommitté med en styrelse bestående av högst femton ledamöter från forskarvärlden och den offentliga förvaltningen. Genom utredningar, rapporter och seminarier belyser ESO hela den offentliga sektorns produktivitet och effektivitet. Kommittén beslutar självständigt om vilka ämnen som skall behandlas och vilka rapporter som skall ges ut, men vare sig utredningarna utförs av utomstående forskare, myndigheter eller av kommitténs anställda så svarar utredarna själva för innehåll, resultat och slutsatser.

Merparten av de personer vi intervjuat anser att det är viktigt att det finns ett fristående organ med en relativt obunden roll som kan ta fram beslutsunderlag inom olika områden. ESO kan användas för att i ett initialskede aktualisera en kontroversiell fråga, som sedan kan tas om hand i den ordinarie beredningsprocessen (tillsättande av en utredning etc.).

Det är viktigt att denna roll och detta oberoende värnas (oberoendet garanteras av att expertgruppen själv fattar alla beslut om vilka projekt som skall startas och vilka rapporter som skall publiceras). Dessutom påpekade några av de personer vi samtalade med att verksamheten är förhållandevis billig. För drygt 4 mnkr (inklusive sekretariatet) publiceras i storleksordningen 10 rapporter inom olika områden varje år. De politiska frågor som ESO tar upp är ofta inte aktuella då utredningarna genomförs, men kan ibland bli politiskt aktuella då rapporterna publiceras. Därtill nämndes att en fördel med kommitténs konstruktion är det ”dubbla oansvaret”, dvs. varken ESO som kommitté eller Finansministern behöver känna sig bundna av den analys eller de förslag som presenteras i en rapport från ESO.

Några av de personer som vi intervjuade nämnde att det finns flera exempel på att ESO valt ett politiskt intressant område, men att departementet inte fått svar på sina frågor och därmed inte fått del av ett beslutsrelevant underlag. Likartade synpunkter som kom till uttryck var att expertgruppen främst publicerar rapporter som underlag för den offentliga debatten, i stället för att ta fram ett för regeringen relevant beslutsunderlag. Några av de intervjuade framhöll också att de resurser som avsätts till en enskild studie är för begränsade för att det skall vara möjligt för utredarna att tränga på djupet. Någon ifrågasatte också om det överhuvudtaget skall finnas permanenta kommittéer.

Vår uppfattning är att ESO fyller en viktig funktion då det gäller att identifiera effektivitetsbrister i den offentliga verksamheten och i arbetet med omprövning av statlig verksamhet. Regeringen har behov av en fristående organisation som har till uppgift att ta fram underlag för budgetpolitiska och samhällsekonomiska ställningstaganden i Regeringskansliet. Kommittéformen förefaller därvid vara en praktisk verksamhetsform. Organisationen skall ha en obunden roll och i första hand ägna sig åt att initiera och lyfta fram politiskt relevanta och intressanta frågor inom olika områden av den offentliga ekonomin. ESO skall dock, precis som i dag, själv välja vilka delar av den offentliga ekonomin som skall studeras och vilka frågor som skall besvaras. För att understryka ESO:s oberoende ställning bör det inte vara möjligt att ge ESO uppdrag.

Finansdepartementet bör, precis som i dag, vara ansvarig huvudman för ESO:s verksamhet. Det är därvid angeläget att det förs en fortlöpande konstruktiv dialog mellan företrädare för Finansdepartementet och ESO:s styrelse. Denna dialog skall enligt vår mening bl.a. syfta till att diskutera vilka budgetpolitiska och samhällsekonomiska frågeställningar som är politiskt intressanta att få belysta, såväl på kort sikt som på lång sikt.

För att resultatet av ESO:s verksamhet i ökad omfattning skall uppfattas som beslutsrelevant i hela Regeringskansliet, och därmed ges en bredare och ökad politisk legitimitet, är det enligt vår uppfattning angeläget att

ett närmande sker mellan ESO:s styrelse och företrädare för fackdepartementen. De av oss föreslagna chefstjänstemännen för förvaltningsfrågor bör kunna utgöra viktiga samtalspartners.

Enligt vår uppfattning är ESO:s uppgift att förse regeringen med idéer och diskussionsmaterial som ett led i arbetet med att utvärdera och ompröva offentlig verksamhet. Ofta kan en intensifierad offentlig debatt vara ett medel för att få till stånd en sådan omprövningsverksamhet. Det kan därför ses som en naturlig del i ESO:s verksamhet att sträva efter publicitet för rapporterna. Samtidigt kan en uppblussande allmän debatt ibland uppfattas som besvärande och arbetskrävande i Regeringskansliet – inte minst i fackdepartementen. Detta är oundvikligt, men leder lätt till spänningar mellan ESO och departementen. Utökade kontakter mellan ESO och departementen bör därför eftersträvas för att så vitt möjligt minska dessa spänningar och göra att ESO i ökad utsträckning kan fungera som en resurs även från fackdepartementens perspektiv.

Vi anser att det är angeläget att verksamheten som hittills bedrivs med utgångspunkt i vetenskapliga resultat och metoder. Likväl menar vi att det är viktigare att ett närmande sker till Regeringskansliet, med de krav och eventuella begränsningar det medför, än att man utifrån akademiska kriterier ställer krav på fullständighet i rapporterna. Vi menar att rollfördelningen bör vara den att ESO i första hand identifierar och studerar ett område eller en sakfråga, som sedan tas om hand av det berörda departementet. I den mån den av expertgruppen lämnade rapporten inte tillräckligt belyser en frågeställning är det en uppgift för departementet att svara för att en sådan fördjupning kommer till stånd, så att underlaget är tillräckligt för att kunna ligga till grund för ett beslut. Resultatet av expertgruppens verksamhet kan ses som ett tidigt led i en beredningsprocess i Regeringskansliet.

Det är angeläget att det i Regeringskansliet finns aktuell kunskap om internationella erfarenheter inom olika områden och vilka internationella kunskapscentra som finns att tillgå. Enligt vår mening bör ESO därför ägna mer tid och kraft till att ta fram internationella erfarenhets- och kunskapssammanställningar. Dessutom bör expertgruppen i ökad omfattning kunna genomföra jämförande internationella studier. Denna typ av studier bör kunna komma hela Regeringskansliet tillgodo.

Vidare har vi erfarit att det finns intressanta internationella erfarenheter att ta del av vad gäller hur regeringen kan använda fristående organ eller utvärderingsinstitut som ett led i den politiska beredningen. Det skulle kunna vara en uppgift för ESO att göra en sammanställning över hur sådana organ fungerar, erfarenheter som sedan successivt kan bidra till att utveckla organisationen.

Vi anser att det finns anledning att överväga kommitténs former för publicering. Den nuvarande publiceringsformen – departementsskrivelser –

bör kunna kompletteras med kortare rapporter eller uppsatser, t.ex. i en särskild skriftserie. Den fortlöpande publiceringen av internationella erfarenheter inom olika områden och pågående diskussioner kring olika frågor kan förslagsvis ske i denna form.

Förutom dessa mera grundläggande aspekter av ESO:s verksamhet vill vi även lämna några kommentarer i anslutning till några andra sidor av kommitténs verksamhet:

När det gäller ESO:s styrelse anser vi att det är en fördel om ordföranden och ledamöter är fristående i sin relation till Regeringskansliet. Samtidigt är det viktigt att Finansdepartementet finns representerad i styrelsen, inte minst för att säkerställa verksamhetens politiska relevans och legitimitet. Möjligen vore det även motiverat att den funktion i Regeringskansliet som ansvarar för den samlade statliga förvaltningspolitiken finns representerad i styrelsen.

Vi har därutöver kunnat konstatera att det ibland är svårt att förmå personer att ta på sig rollen som skribent i olika utredningar. Orsakerna kan vara flera. En förklaring kan möjligen vara de relativt blygsamma arvoden som utbetalas.

Vi har tidigare konstaterat att ESO:s verksamhet kostar i storleksordningen 4 mnkr per år. Vi utesluter inte att det vore väl använda skattemedel att tillföra kommittén mera resurser än i dag. Det skulle i så fall skapa förutsättningar för att komma till rätta med några av de problem som vi tidigare berört.

Sammanfattningsvis ser vi framför oss ett ESO som, med budgetpolitiska och samhällsekonomiska förtecken, svarar för oberoende analyser och slutsatser inom olika politikområden. Det är dock angeläget att noga överväga formerna för kommitténs verksamhet för att resultatet av den i ökad omfattning skall kunna utgöra ett underlag för politiska beslut.

Kapitel 7 Vissa övriga frågor

Kvarstående uppgifter vid en avveckling av Riksrevisionsverket

Riksrevisionen kommer inte att utföra uppgifter som Riksrevisionsverket i dag utför på uppdrag av regeringen. Det avser att granska underlag i anslutning till årsredovisning för staten, utföra vissa EU-relaterade uppgifter samt att utfärda föreskrifter och allmänna råd i anslutning till förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

Underlag till årsredovisning för staten

En av Riksrevisionens uppgifter är att granska årsredovisningen för staten. Det är viktigt att det underlag som Ekonomistyrningsverket lämnar till Finansdepartementet till grund för årsredovisningen för staten är av tillräckligt hög kvalitet. Det bör ankomma på i första hand Ekonomistyrningsverket att finna former för kvalitetssäkring av det underlag till årsredovisning för staten som lämnas till verket. Det gäller särskilt de ca 40 större myndigheters finansiella underlag, vilka Riksrevisionsverket för närvarande granskar i ett tidigt skede i arbetet med årsredovisning för staten. Finansdepartementet kan därutöver behöva överväga om, och i så fall hur, en granskning bör ske av det samlade underlag Ekonomistyrningsverket lämnar till grund för årsredovisningen för staten.

Föreskrifter och allmänna råd om internrevision

Ekonomistyrningsverket är en av regeringens s.k. stabsmyndigheter och utgör central förvaltningsmyndighet för ekonomisk styrning av statlig verksamhet samt för statliga myndigheters ekonomi- och personaladministrativa system. Då Riksrevisionsverket avvecklas är enligt vår uppfattning Ekonomistyrningsverket den organisationen som är mest lämpad, i avvaktan på resultatet av den av oss föreslagna översynen av internrevisionsfunktionen, att ta över uppgiften att utfärda föreskrifter och allmänna råd i anslutning till förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.

EU-relaterade uppgifter

Vi anser att det åligger Näringsdepartementet att finna former för lämnande av ett revisionsutlåtande för strukturfondsprogrammen. Det alternativ som i skrivande stund verkar mest rimligt är att anlita internrevisionen vid berörda myndigheter. Enligt underhandskontakter med Kommissionen godkänner de en sådan lösning.

På motsvarande sätt åligger det Jordbruksdepartementet att finna former för att certifiera Statens Jordbruksverks årliga bokslut för Garantisektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden som underlag för

kommissionens avslut av de årliga räkenskaperna. Enligt vad vi erfarit kommer denna uppgift/tjänst att upphandlas på den privata revisionsmarknaden.

Kapitel 8 Finansiering av förslag

De förslag som presenteras i denna rapport är av olika karaktär. Vissa av våra förslag innebär i praktiken endast en precisering av rådande ordning, men medför krav på att arbetet med kontroll och styrning ges ökad prioritet. Andra av våra förslag innebär en saklig förändring, en tillkommande uppgift, som ställer mera genomgripande krav på omprioritering inom Regeringskansliet och i departementen. Därtill lämnar vi förslag till hantering av några uppgifter som Riksrevisionsverket för närvarande utför, men som Riksrevisionen inte kommer att utföra. Våra förslag medför dock i denna del försumbara krav på resursmässiga omprioriteringar.

Flertalet av våra förslag berör områden/uppgifter som redan i dag utförs inom Regeringskansliet. Huvuddelen av våra förslag innebär en ambition att i praktiken leva upp till de krav som enligt vår mening rimligen bör ställas på Regeringskansliet i dessa avseenden. Det handlar med andra ord om att prioritera arbetet med kontroll och styrning på bekostnad av annan operativ verksamhet och genomföra effektiviseringar som möjliggör en ambitionshöjning.

Av projektets uppdragsbeskrivning framgår att en utgångspunkt för övervägandena skall vara att de resurser som Regeringskansliet i dag använder för att kontrollera och styra samt ompröva den statliga verksamheten skall utnyttjas på bästa sätt. Vidare framgår att föreslagna förändringar bör ske inom befintliga resursramar.

I tidigare avsnitt har vi konstaterat att drygt 11 procent av Regeringskansliets samlade kostnader 2001 användes för kontroll och styrning av statlig verksamhet. En trovärdig satsning på att åstadkomma en väl fungerande kontroll och styrning måste, enligt vår uppfattning, komma till konkret uttryck i form av att denna andel ökar. Det kan dels ske genom resursmässiga omprioriteringar i Regeringskansliet till förmån för arbetet med kontroll och styrning, dels genom att tillföra organisationen ytterligare resurser för detta ändamål.

Regeringen har i särskild ordning beslutat om ett projekt med uppgift att undersöka om de administrativa resurserna inom Regeringskansliet kan effektiviseras och rationaliseras. Projektet kommer att redovisa sina förslag till åtgärder hösten 2002. I den mån förslagen pekar på reella möjligheter att minska administrationskostnaderna i Regeringskansliet till förmån för operativ verksamhet kan detta skapa utrymme för att finansiera en ökad ambitionsnivå vad gäller kontroll och styrning. Därtill kommer möjligheten att nedprioritera operativa verksamheter till förmån för arbetet med kontroll och styrning. Vi har dock inte sett det som vår uppgift att föreslå sådana omprioriteringar.

De medel som Regeringskansliet hittills använt för att ge uppdrag till Riksrevisionsverket kan användas för att dels ge uppdrag till andra organisationer, dels till att öka ambitionsnivån i Regeringskansliet vad gäller insatser för kontroll och styrning. Även användningen av dessa resurser bör diskuteras då åtgärder för att stärka Regeringskansliets arbete med kontroll och styrning övervägs.

Förslaget att utöka departementsorganisationen med en chefstjänsteman för förvaltningsfrågor innebär en ökad ambitionsnivå jämfört med nuvarande ordning och därmed ett hov av ökade resurser. Om tio departement skall förses med en chefstjänsteman med tillhörande kansliresurser innebär det enligt vår bedömning ett behov av resurser motsvarande i storleksordningen 3,5 mnkr per departement per år, dvs. total 35 mnkr per år. Denna resursförstärkning bör enligt vår mening finansieras genom en omprioritering inom ramen för de resurser som står till Regeringskansliets förfogande. Därtill kommer ett behov av att förstärka resurserna för Finansdepartementets budgetavdelning till stöd för budgetchefen i arbetet med att svara för den samlade kontrollen och styrningen inom Regeringskansliet.

Den av oss föreslagna översynen av det externa utvärderingsstödet till Regeringskansliet bör finansieras via anslaget till Regeringskansliet. Översynen av den statliga internrevisionen finansieras på motsvarande sätt.

Eventuellt tillkommande kostnader för Ekonomistyrningsverket vad avser framtagande av underlag till årsredovisningen för staten hanteras förslagsvis inom ramen för den ordinarie budgetprövningen. I den mån Finansdepartementet bedömer att det av Ekonomistyrningsverket lämnade samlade underlaget måste kvalitetsgranskas blir det en tillkommande kostnad för departementet, som i så fall måste rymmas inom befintliga medelsramar. I sammanhanget bör noteras att uppgifter under hand från Riksrevisionsverket visar att båda dessa kostnader är att anse som ytterst begränsade.

Den på kort sikt tillkommande uppgiften för Ekonomistyrningsverket gällande föreskrifter och allmänna råd i anslutning till förordning (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. är av begränsad omfattning. Enligt uppgift under hand från Riksrevisionsverket är kostnaderna för denna insats försumbara.

Kostnaderna för de EU-relaterade uppgifterna rymms redan i dag inom de ramar Jordbruks- respektive Näringsdepartementet disponerar. Därvid innebär den förestående strukturförändringen inom den statliga revisionen ingen skillnad mot i dag.

Bilagor

Bilaga 1 Regeringsbeslut



Finansdepartementet

Ett projekt angående regeringens behov av förstärkt kapacitet inom Regeringskansliet för kontroll och omprövning av statliga åtaganden och verksamheter

1 bilaga

Bakgrund

Riksdagen har beslutat att en sammanhållen revisionsmyndighet, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen, skall bildas under riksdagen under det första halvåret 2003 (förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:118). Regeringen beslutade i januari 2001 om direktiv för den av riksdagen begärda utredningen om författningsregler för den statliga revisionen (dir. 2001:3). Utredningen överlämnade den 6 december 2001 betänkandet Regler för Riksrevisionen (SOU 2001:97). Samma dag överlämnade regeringen propositionen Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen (prop. 2001/02:73) till riksdagen.

Beslutet att inrätta en ny revisionsmyndighet under riksdagen och den förestående avvecklingen av Riksrevisionsverket medför att möjligheterna för regeringen att få stöd i uppgiften att kontrollera den statliga förvaltningen försämras. Även stödet till regeringen i arbetet med att regelmässigt utvärdera statliga insatser minskar.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att genomföra ett projekt angående regeringens behov av förstärkt kapacitet inom Regeringskansliet för kontroll och omprövning av statliga åtaganden och verksamheter.

Projektet skall omfatta en kartläggning av vilka resurser som finns att tillgå inom Regeringskansliet för att kontrollera och styra förvaltningen, men också för att ompröva statliga åtaganden. Projektet skall även resultera i ett principiellt förslag till hur regeringens behov av kapacitet för kontroll och omprövning kan tillgodoses inom Regeringskansliet.

Projektet leds av en projektledare. Projektledaren biträds av en sekreterare från Finansdepartementets budgetavdelning.

Projektledaren beslutar i alla frågor som avser projektet.

Till projektet knyts en referensgrupp. Referensgruppen skall bestå av representanter från samtliga departement samt Förvaltningsavdelningen.

Regeringen bemyndigar chefen för Finansdepartementet, eller den han utser, att utse projektledare, sekreterare och deltagare i referensgruppen.

Projektet skall vara avslutat senast den 14 juni 2002.

Projektledaren skall följa den uppdragsbeskrivning som framgår av *bilagan*.

Kostnaderna för projektet får uppgå till högst 200 000 kr och skall belastas anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., anslagsposten Finansdepartementet.

Utdrag till

Statsrådsberedningen
Departementen
Regeringskansliets förvaltningsavdelning



Finansdepartementet

Uppdragsbeskrivning för projektet angående regeringens behov av förstärkt kapacitet inom Regeringskansliet för kontroll och omprövning av statliga åtaganden och verksamheter

1. Bakgrund

Riksdagen har beslutat att en sammanhållen revisionsmyndighet, Riksrevisionen, med ansvar för den statliga redovisnings- och effektivitetsrevisionen, skall bildas under riksdagen under det första halvåret 2003 (förs. 1999/2000:RS1, bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:118). Myndigheten skall rapportera både till riksdagen och till regeringen.

1.1 Den nuvarande kontrollen

För närvarande fullgör regeringen sin skyldighet att granska den statliga förvaltningen med stöd av bl.a. Riksrevisionsverket. Den revision som Riksrevisionsverket svarar för i sitt granskningsutövande är oberoende och extern. Riksrevisionsverket redovisar sina iakttagelser i revisionsberättelser och i särskilda rapporter. Riksrevisionsverket lämnar också årligen en rapport till regeringen med en samlad redovisning av revisionens iakttagelser och förslag samt åtgärder för att förbättra den ekonomiska styrningen och kontrollen i staten.

Förutom årlig revision och effektivitetsrevision lämnar Riksrevisionsverket direkt regeringsstöd i form av utvärderingar som utförs på uppdrag av regeringen och genom besvarande av remisser. Utvärderingarna finansieras i särskild ordning. Därutöver deltar Riksrevisionsverket i utbildningar och lämnar även på annat sätt stöd till Regeringskansliet.

Regeringen styr riket och är ansvarig inför riksdagen (1 kap. 6 § regeringsformen). Den statliga förvaltningsmodellen bygger på att ansvaret för den statliga verksamheten delegeras till främst myndigheter, men även till bolag, stiftelser och andra organisationer med samhällsliga uppgifter. Av verksförordningen (1995:1322) framgår att myndighetens chef ansvarar för myndighetens verksamhet. Myndighetens chef skall se till att verksamheten bedrivs författningensenligt och effektivt, med vilket bl.a. avses att verksamheten skall kontrolleras på ett betryggande sätt. Vidare

framgår av samma förordning att om myndigheten har en styrelse så har styrelsen ett ansvar för att pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

1.2 Konsekvenser av föreslagna nyordning

Enligt riksdagens beslut kommer Riksrevisionen att förse regeringen med årlig revision och effektivitetsrevision (bet. 2000/01:KU8, rskr. 2000/01:118). Riksrevisionen kommer att redovisa sina iakttagelser i revisionsberättelser och i särskilda rapporter, men också lämna en årlig rapport till regeringen med en samlad redovisning av revisionens iakttagelser. Myndigheten kommer att kunna svara på remisser, men i en omfattning som myndigheten själv avgör. Riksrevisionen kommer även att kunna delta i utbildningar samt ge råd och stöd till regeringen i den mån det inte kommer i konflikt med revisionens oberoende.

Det kommer dock inte att vara möjligt för regeringen att lämna uppdrag till Riksrevisionen. Det medför bl.a. att regeringens kompetensbas för utvärderingar minskar.

Myndigheternas ansvar för den statliga verksamheten i enlighet med de krav som bl.a. framgår av verksförordningen kvarstår. Regeringen kommer även i fortsättningen att besluta vilka myndigheter som skall ha internrevision.

1.3 Regeringens behov av underlag för styrning av statlig verksamhet

Det är viktigt att regeringen har tillräckliga resurser för kontroll och omprövning av statliga åtaganden och verksamheter.

I och med tillkomsten av Riksrevisionen kommer dessutom hela beslutskedjan i den verkställande makten att granskas. Det innebär att regeringens styrning av verksamheter och myndigheter i förhållande till fattade beslut regelmässigt kommer att granskas av Riksrevisionen.

I flertalet europeiska länder finns särskilda organ som biträder regeringen i frågor om kontroll och styrning.

Styrningen av den statliga förvaltningen inom ramen för den nuvarande förvaltningsmodellen behöver förbättras. Ett exempel på brister är att statliga insatser inte regelmässigt utvärderas och att resultatet av effektivitetsrevision och utvärderingar inte kommer till användning på ett systematiskt sätt. Den löpande styrningen av verksamheter och myndigheter bör också utvecklas, t.ex. vad gäller att följa upp myndigheternas resultat.

Beslutet om att inrätta en ny revisionsmyndighet under riksdagen och den förestående avvecklingen av Riksrevisionsverket medför att förutsättningarna för regeringen att få stöd i uppgiften att styra och kontrollera den statliga förvaltningen förändras radikalt. Regeringens kontroll av förvaltningen kommer delvis att kunna ta sin utgångspunkt i den årliga

revision och den effektivitetsrevision som Riksrevisionen kommer att utföra.

Regeringen behöver därutöver tillgång till egen kapacitet som gör det möjligt att vid behov vidta ytterligare kontrollinsatser för att få tillgång till underlag för sin styrning. Det innefattar att självständigt och på eget initiativ genom utvärderingar kontrollera måluppfyllelse och resursanvändning vad avser statliga åtaganden och myndigheternas verksamhet. På motsvarande sätt har regeringen behov av att få tillgång till ytterligare underlag för omprövning av statliga åtaganden och verksamheter. Därutöver kan regeringens behov avse underlag för finansiell kontroll och kontroll av regelefterlevnad främst vad avser statliga myndigheter.

En väl fungerande kontroll och styrning ställer med andra ord krav på regeringen och Regeringskansliet att på ett systematiskt sätt kunna tillgodogöra sig de iakttagelser och förslag som Riksrevisionen framför, men också att kunna initiera och dra nytta av ytterligare insatser. Det sistnämnda fallet kan avse att granska en särskild aspekt av en eller flera myndigheters ekonomiska redovisning och förvaltning eller att via en utvärdering ompröva statliga insatser inom ett eller flera politikområden på ett systematiskt sätt.

I detta sammanhang finns det anledning att understryka behovet av att förbättra arbetet med resultatstyrning.

2. Avgränsning

Den beslutade nyordningen för den statliga revisionen medför ett ökat behov för regeringen att självständigt kunna kontrollera förvaltningen, i enlighet med de krav som bl.a. framgår av lagen (1996:1059) om statsbudgeten, men också att kunna ompröva statliga åtaganden. Regeringens behov av stöd för kontroll och styrning samt omprövning kan tillgodoses såväl internt inom Regeringskansliet som utanför Regeringskansliet.

Projektet avgränsas till att avse det stöd som regeringen får av Regeringskansliet.

3. Projektets uppgifter och överväganden

3.1 Kartläggning

I ett första steg skall en kartläggning ske av vilka resurser som finns inom Regeringskansliet för att stödja regeringens arbete med att kontrollera och styra förvaltningen, inklusive resurser för omprövning. Kartläggningen omfattar samtliga departement samt Statsrådsberedningen och Förvaltningsavdelningen. Av kartläggningen skall framgå hur dessa arbetar med:

- finansiell kontroll vad avser statliga myndigheter,
- kontroll av regelefterlevnad vad avser statliga myndigheter,

- kontroll av måluppfyllelse och resursanvändning, vilket avser såväl verksamheter som förvaltning,
- omprövning av statliga åtaganden.

Kartläggningen skall även omfatta en bedömning på såväl kort som lång sikt av hur väl regeringens behov av stöd inom Regeringskansliet för dessa ändamål tillgodoses.

3.2 Överväganden och förslag

En utgångspunkt för övervägandena skall vara att de resurser som används i dag för att kontrollera och styra samt ompröva den statliga verksamheten skall utnyttjas på bästa sätt och att föreslagna förändringar bör ske inom befintliga resursramar. Vissa av Riksrevisionsverkets nuvarande uppgifter kommer inte att tas över av Riksrevisionen. Det finns därför anledning att i detta sammanhang överväga vilka av dessa uppgifter som bör tillföras Regeringskansliet eller vilka som skall läggas på någon annan organisation.

Med ledning av bl.a. genomförd kartläggning skall ett principiellt förslag utarbetas om hur regeringens framtida behov av stöd för arbetet med att kontrollera och styra samt ompröva den statliga verksamheten kan tillgodoses inom Regeringskansliet. Förslaget skall omfatta uppgifter, organisation och finansiering. Det finns anledning att ta del av europeiska erfarenheter, främst nordiska, vad avser hur regeringen tillgodoser sitt behov av att kontrollera och styra förvaltningen.

En samverkan skall ske med projektet Effektivisering och rationalisering av Regeringskansliet.

4. Projektets genomförande

4.1 Metod

Kartläggningen skall genomföras med hjälp av intervjuer och tillgänglig dokumentation. Intervjuerna skall omfatta såväl den politiska ledningen som ansvariga tjänstemän.

4.2 Projektorganisation och mandat

Projektet leds av en projektledare. Projektledaren biträds av en sekreterare från Finansdepartementets budgetavdelning.

Projektledaren beslutar i alla frågor som avser projektet.

Till projektet knyts en referensgrupp. Referensgruppen skall bestå av representanter från samtliga departement samt Förvaltningsavdelningen.

4.3 Avrapportering

Projektledaren skall lämna en slutrapport till chefen för Finansdepartementet senast den 14 juni 2002. En delrapport skall lämnas till chefen för

Finansdepartementet senast den 30 april 2002, i vilken resultatet av kartläggningen avrapporteras.

Projektledaren skall fortlöpande rapportera till statssekreteraren för budgetfrågor om hur arbetet fortskrider.

5. Tidsplan och kostnader

Projektet pågår från december 2001 till och med juni 2002.

Projektledaren skall ta fram en projektplan. Projektplanen skall omfatta insatser, tidpunkter och kostnader.

Kostnaderna får uppgå till högst 200 000 kronor. Kostnaderna skall belastas anslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., anslagsposten Finansdepartementet.

* * * *

Bilaga 2 Intervjuer och studiebesök

Följande *intervjuer* har genomförts:

- Curt Malmborg, statssekreterare Finansdepartementet
- Yvonne Gustafsson, statssekreterare Försvarsdepartementet
- Hans-Eric Holmqvist, statssekreterare Justitiedepartementet
- Jan Grönlund, statssekreterare Näringsdepartementet
- Mikael Sjöberg och Stefan Stenberg, statssekreterare respektive departementsråd Socialdepartementet
- Hans Dahlgren, Kabinettssekreterare Utrikesdepartementet

- Gunnar Holmgren, Förvaltningschef i Statsrådsberedningen och chef för Förvaltningsavdelningen
- Eva Lindström, budgetchef Finansdepartementet

- Ekonomistyrningsverket, Bo Jonsson, Maria Kain, Bengt Andersson och Bo Svanlind (Generaldirektör respektive avdelningschefer)
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Marja Lemne (huvudsekreterare)
- Riksrevisionsverket, Inga-Britt Ahlenius (Generaldirektör)
- Statskontoret, Knut Rexed och Thomas Pålsson (Generaldirektör respektive enhetschef)

- Erik Åsbrink, f.d. Finansminister
- Ulf Larsson, f.d. Generaldirektör

Följande *studiebesök* har genomförts:

- Finansministeriet, Köpenhamn
- Finansdepartementet, Oslo

Bilaga 3 Enkätundersökning om operativ verksamhet inom Regeringskansliet

Regeringens beslut

Regeringen har beslutat att tillsätta ett projekt som bl.a. skall kartlägga vilka resurser som finns att tillgå inom Regeringskansliet för att stödja regeringens arbete med att kontrollera och styra förvaltningen, inklusive resurser för omprövning (Fi2000/4622 (delvis)). Regeringen har också beslutat att ett annat projekt skall genomföras som bland annat skall se närmare på om de administrativa resurserna inom Regeringskansliet kan effektiviseras och rationaliseras (SB2001/8259). De båda projekten skall, enligt sina direktiv, samverka i frågor med gemensamma beröringspunkter.

En gemensam kartläggning

För att underlätta en fortsatt diskussion om frågor rörande kontroll och styrning, men också effektiviserings- och rationaliseringsmöjligheter i Regeringskansliet, har vi genomfört en kartläggning av vilka resurser som finns i Regeringskansliet och hur dessa organiseras och disponeras. Genom att i samverkan med departementen göra uppskattningar av uppgifter, årsarbetskrafter m.m. inom respektive funktioner ges en möjlighet att få en heltäckande bild av hur Regeringskansliet använder sina resurser. Kartläggningen avser verksamhetsåret 2001.

Kartläggningen omfattar samtliga departement, Förvaltningsavdelningen och Statsrådsberedningen. Redovisad tid (årsarbetskrafter) och kostnad (mnkr) omfattar inte den politiska ledningen (statsråden). Det bör noteras att Utrikesdepartementets utlandsmyndigheter inte är inkluderade i de resultat som redovisas.

Underlagsinsamlingen i de två projekten har i vissa delar samordnats för att minska arbetsbelastningen på departementen och för att de två projekten i viss utsträckning har gemensamma beröringspunkter. Kartläggningen har genomförts under perioden februari – april 2002.

När det gäller resurser för att kontrollera och styra statsförvaltningen skall av kartläggningen framgå hur samtliga departement arbetar med *finansiell kontroll* vad avser statliga myndigheter, *kontroll av regelefterlevnad* vad avser statliga myndigheter, *kontroll av måluppfyllelse och resursanvändning*, vilket avser såväl verksamheter som förvaltning, samt *omprövning* av statliga åtaganden.

Vad gäller administrationen sägs i direktiven till projektet att effektiviseringen bör omfatta Regeringskansliets infrastruktur, dvs. det interna stödet och servicen i sin helhet. Följande exempel på verksamhetsområ-

den anges: ekonomi, vari innefattas verksamhetsplanering, personal- och förhandlingsfrågor, löneadministration, bibliotek, arkiv, diaries, registrator, information, IT, expeditionsservice, lokalförsörjning och övrig service.

Resultatet av kartläggningen

Definition av begreppet styrning

Med *styrning av statlig verksamhet* avses departementens eget arbete med anledning av årlig revision och effektivitetsrevision av statliga myndigheter och verksamheter, budgetprocessen, löpande myndighetsdialog, utvärderingar och omprövningar samt utredningar av statliga myndigheter och verksamheter. Den verksamhet som redovisats under denna rubrik avser enbart styrning av statliga myndigheter och statlig verksamhet. Andra utvärderingar och utredningar som gäller samhällsförhållanden, lagstiftning och reglering av samhällsförhållanden, politikutveckling m.m. har redovisats under andra rubriker.

Med *revision* avses granskning av och dialog kring Riksdagens revisorers och Riksrevisionsverkets rapporter om utförd årlig revision och effektivitetsrevision av statliga myndigheter och verksamheter och de omedelbara beslut om åtgärder som granskningen föranleder.

Med *budgetprocessen* avses de verksamheter som är kopplade till statsbudgeten, alltifrån budgetanvisningar till beredning av budgetunderlag, budgetförhandlingar och regleringsbrev.

Med *löpande myndighetsdialog* avses löpande kontakter med departementets myndigheter gällande personalärenden (såsom utseende av styrelser och verkschefer), löpande uppföljning av myndigheters verksamhet och budget, hantering av ärenden rörande myndigheterna och deras verksamhet samt den årliga resultatdialogen.

Med *utvärderingar och omprövningar* avses utformning av direktiv för uppdrag till kommittéer och andra om utvärderingar och omprövningar samt departementets åtgärder i anslutning till utförda uppdrag. En utvärdering inkluderar en analys samt någon form av bedömning eller värdering i förhållandet till resultatet av en viss åtgärd, verksamhet eller norm. En utvärdering är med andra ord en djupgående och relativt arbetskrävande specialstudie. Med omprövning avses att på nytt överväga och ta ställning till en viss verksamhet.

Med *övriga utredningar* avses utformning av direktiv för uppdrag om utredningar som direkt berör en statlig myndighet eller en statlig verksamhet samt analys och ställningstagande till en sådan utredning. Med övriga utredningar avses med andra ord grundliga och klarläggande undersökningar som inte klassificerats som utvärderingar och omprövningar.

Kvalitet på insamlad information

Kartläggningen utgör en totalundersökning och har genomförts i form av en enkätundersökning. Samtliga departement (motsvarande) har besvarat enkäten. Information om den tid som använts för olika uppgifter är insamlad per enhet¹¹. Den administrativa funktionen på varje departement har sedan sammanställt en enkät för hela departementet där årsarbetskrafter och kostnader fördelats på olika uppgifter. Det bör noteras att vissa departement, när det gäller den operativa verksamhet som avser styrning av statlig verksamhet, inte lämnat någon information om kostnadernas fördelning på kommittéer och uppdrag.

När det gäller kategorierna revision, utvärderingar och omprövningar samt övriga utredningar har en preciserad indelning efterfrågats i bilaga. Det är dock flera departement som inte lämnat någon information i bilaga om kostnadernas fördelning på olika ändamål.

En aspekt på kvaliteten på den insamlade informationen är *mätfelets* storlek. Mätfelets omfattning, dvs. fel som kan bero på att den person som besvarat enkäten missuppfattat frågan eller att den person som besvarat frågor i anslutning till enkäternas ifyllande missuppfattat frågeställarens fråga, är förmodligen påtaglig. De definitioner som använts har inte uppfattats som entydiga, vilket bl.a. kan ha påverkat fördelningen mellan kategorierna utvärdering och omprövning respektive övriga utredningar. Dessutom kan det möjligen finnas viss risk för att den tid och de kostnader som redovisats på styrning av statlig verksamhet över- eller underskattats då det under övrig operativ verksamhet ryms kategorier som särskilda projekt och program, sakanslagsfinansierad verksamhet och övrig operativ verksamhet (t.ex. politikutveckling).

En annan trolig felkälla är att den redovisade tiden är baserad på uppskattad tid, inte redovisad tid. I normalfallet finns det inte någon tidredovisning att tillgå inom Regeringskansliet.

I samband med frågor i anslutning till besvarandet av enkäten finns det ytterligare en dimension inom felkällan mätfel i form av förekomsten av en intervjuareffekt. Med det avses att den person som besvarat frågor kring enkäten påverkat hur den person som ställt frågan fyllt i sin enkät. Denna felkälla är förmodligen inte försumbar.

Ytterligare en felkälla, med tanke på enkätundersökningens komplexitet, är förekomsten av *bearbetningsfel*. Det avser fel som uppkommit i samband med hanteringen av inkomna enkäter och inkodning av data. Denna felkälla är dock troligen av mindre betydelse för den insamlade informationens kvalitet.

¹¹ I vissa fall har enhetschefen fördelat hela enhetens tid på olika uppgifter, medan i andra fall varje medarbetare har fyllt i en egen enkät.

Den osäkerhet som råder om den insamlade informationens kvalitet medför att resultatet av enkätundersökningen måste tolkas med försiktighet. De resultat som redovisas utgör med andra ord inte någon exakt vetenskap, men ger ändå en fingervisning om olika kategoriers storlek.

Resultat

Tabell 3.1: Operativ verksamhet och internadministration, summa kostnader för Regeringskansliet år 2001 (mnkr) (exkl. UD:s utlandsmyndigheter)

Operativ verksamhet	Kostnad	Internadministration	Kostnad
Styrning av statlig verksamhet	433	Ledningsmöten	26
- därav revision	12	Intern information	75
- därav budgetprocessen	156	VP/budgetering	41
- därav löpande myndighetsdialog	56	Ekonomiadministration	70
- därav utvärderingar inkl. omprövningar	69	Personaladministration, inkl. förhandlingar	112
- därav övriga utredningar	139	Facklig verksamhet	12
Förvaltningsärenden	86	Internutbildning	57
Författningsarbete	213	Registratur, diarium	33
EU-samarbete och internationellt samarbete	388	Arkiv	18
Ordförandeskapet (särskilt tilldelade medel)	548	Bibliotek	16
Extern information	101	Kommittéadministration	19
Brevsvar, tal, svar på interpellationer	100	Vaktmästeri	39
Särskilda projekt och program	82	Övriga stödfunktioner	161
Sakanslagsfinansierad verksamhet	178	Tid kopplad till extraordinära kostnader	12
Övrig operativ verksamhet (t.ex. politikutveckling)	283	Tid kopplad till ofördelade kostnader	737
Summa operativ verksamhet	2 410	Summa internadministrativ verksamhet¹²	1 426
Summa operativ och internadministrativ verksamhet			3 836

Sammanställningen visar att 37 procent av kostnaderna 2001 utgjordes av internadministration. Om i stället antalet årsarbetskrafter beaktas så framgår att internadministrationen tog i anspråk ca 35 procent av Regeringskansliets resurser¹³.

¹² I kostnaden ingår vissa gemensamma kostnader för UD:s utlandsmyndigheter, t.ex. inom IT-området.

¹³ Det totala antalet årsarbetskrafter 2001, exklusive UD:s utlandsmyndigheter, uppgick till 3 669 (totalt 4 274), varav 2 401 avsåg operativ verksamhet (därav 454 åk för styrning av statlig verksamhet).

Tabell 3.2: Totala kostnader, kostnader för operativ verksamhet samt kostnader för styrning av statlig verksamhet år 2001, mnkr respektive andelar (%) (exkl. UD:s utlandsmyndigheter)

	Total kostnad (mnkr)	Relativt total kostnad	Relativt operativ kostnad	Relativt styrning kostnad
Totala kostnader RK	3 836			
Operativ verksamhet	2 410	63 %		
Styrning av statlig verksamhet	433	11 %	18 %	
- därav Revision	12	0 %	0 %	3 %
- därav Budgetprocess	156	4 %	6 %	36 %
- därav Löpande myndighetsdialog	56	2 %	2 %	13 %
- därav Utvärderingar och omprövningar	69	2 %	3 %	16 %
- därav Övriga utredningar	139	4 %	6 %	32 %

Om kostnaderna för styrning av statlig verksamhet sätts i relation till de totala kostnaderna för den operativa verksamheten så framgår det att de uppgick till 18 procent. Om i stället kostnaden för styrning av statlig verksamhet relateras till Regeringskansliets totala kostnader så är andelen 11 procent. Om däremot antalet årsarbetskrafter beaktas blir motsvarande andelar ca 19 procent respektive drygt 12 procent.

Regeringens och Regeringskansliets styrning av den statliga verksamheten sker i huvudsak genom utredningar och inom budgetprocessen. Utredningar utgjorde 32 procent av den totala kostnaden för styrning (4 % i relation till Regeringskansliets totala kostnader), medan motsvarande andel för budgetprocessen var 36 procent (ungefär 4 % i relation till Regeringskansliets totala kostnader).

Inslaget av utvärderingar och omprövningar är relativt begränsat. Ungefär 16 procent av kostnaderna för styrning av statlig verksamhet avser utvärderingsinriktad verksamhet. I relation till Regeringskansliets totala kostnad 2001 utgör denna kostnad endast 2 procent. Därtill kommer att endast en begränsad andel av Regeringskansliets kostnader för styrning av statlig verksamhet är att hänföra till revision, kostnadsandelen uppgick 2001 till ungefär 3 procent (0 % i relation till Regeringskansliets totala kostnader).

Av den arbetstid man i Regeringskansliet avsatte för arbete med styrning ägnades närmare hälften (45 %) åt budgetprocessen och 15 procent åt den löpande myndighetsdialogen. En obetydlig del av den egna tiden ägnades åt vad man bedömt vara revision. Ungefär 15 procent gick till utvärderingar och omprövningar, medan andra typer av utredningar svarade för 23 procent.

Tabell 3.3: Styrning av statlig verksamhet uppdelad på departementens egen verksamhet samt på kommittéer och uppdrag, andel (%)¹⁴

	Egen verksamhet	Kommitté	Uppdrag
Revision	100 %	0 %	0 %
Budgetprocess	100 %	0 %	0 %
Löpande myndighetsdialog	100 %	0 %	0 %
Utvärderingar och omprövningar	31 %	49 %	20 %
Övriga utredningar	9 %	73 %	18 %
Summa styrning	55 %	35 %	10 %

Vad avser den styrning som sker med stöd av revision, inom budgetprocessen och i de löpande kontakterna med departementens myndigheter äger den uteslutande rum i Regeringskansliet. Däremot, när det gäller utvärderingar, omprövningar och övriga utredningar, sker styrningen till största delen med stöd av kommittéväsendet eller genom särskilda uppdrag till någon aktör utanför Regeringskansliet. Kostnaden för utvärderingar och omprövningar är till ca 50 procent att hänföra till kommittéer och 20 procent till uppdrag. På motsvarande sätt utgjorde kostnaden för kommittéer och uppdrag drygt 90 procent av den totala kostnaden för övriga utredningar (endast kommittéerna utgjorde drygt 70 procent). När det gäller totala kostnader för kommittéer och uppdrag svarar kommittéer för ca 80 procent.

Sammanfattning

- 11 procent av Regeringskansliets totala kostnader används för att styra statlig verksamhet. I relation till den totala operativa kostnaden är kostnaden för styrning av statlig verksamhet 18 procent.
- Styrning av statlig verksamhet sker i huvudsak genom utredningar och inom budgetprocessen.
- Inslaget av utvärderingar och omprövningar i Regeringskansliets styrning av statlig verksamhet är begränsat (16 % av den totala kostnaden för styrning, men endast 2 % av Regeringskansliets totala kostnad).
- Den löpande myndighetsdialogen utgör ett begränsat inslag i styrning av statlig verksamhet (13 % av den totala kostnaden för styrning).
- Årlig revision och effektivitetsrevision medför endast marginella kostnader för Regeringskansliet i styrningen av statlig verksamhet.

¹⁴ Exklusive Näringsdepartementet.

- Kostnaden för kommittéväsendet utgör nästan 80 procent av den samlade kostnaden för kommittéväsende, stabsmyndigheter, övriga myndigheter och andra aktörer (inklusive konsulter).

Bilaga 4 En kartläggning av vissa utredningsresurser till stöd för regeringen och Regeringskansliet

Syfte och metod

Syfte

Syftet med den genomförda kartläggningen av kommittéväsendet och några utvalda utrednings- och utvärderingsmyndigheter inom skilda sektorer är att dels få en översiktlig bild av de väsentliga delarna av det stöd som regeringen och Regeringskansliet får i arbetet med att kontrollera och styra den statliga verksamheten, dels få en uppfattning om vilken utredningskapacitet och –kompetens som i regeringens perspektiv går förlorad genom att Riksrevisionsverket läggs under Riksdagen. Med kontroll och styrning avses *finansiell kontroll* vad avser statliga myndigheter, *kontroll av regelefterlevnad* vad avser statliga myndigheter, *kontroll av måluppfyllelse och resursanvändning*, vilket avser såväl verksamheter som förvaltning, samt *omprövning av statliga åtaganden*.

Kartläggningen syftar även till att komplettera och i viss mån vidimera den kartläggning som är genomförd inom Regeringskansliet och som avser hur mycket tid och resurser som används inom Regeringskansliet för kontroll och styrning. Med ledning av den genomförda kartläggningen kommenteras avslutningsvis några åtgärder som kan övervägas för att åstadkomma en ändamålsenlig kontroll och styrning av statliga verksamheter och statliga åtaganden.

Metod

Kartläggningen bygger på en genomgång av instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar samt förteckningar och sammanfattningar av projektrapporter m.m. från de utvalda myndigheterna. Den omfattar det statliga kommittéväsendet, regeringens s.k. stabsmyndigheter samt några myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att svara för utredningar, uppföljningar och utvärderingar inom olika politikområden. Kartläggningen omfattar däremot inte de myndigheter som förutom löpande verksamhet har särskilda resurser för denna typ av verksamhet. Det bör noteras att för denna kategori av myndigheter (t.ex. Riksförsäkringsverket, Socialstyrelsen, Skolverket och SIDA) är de resurser som används för utredningar, uppföljningar och utvärderingar i vissa fall betydande. Även relativt nystartade verksamheter, som Expertgruppen för EU-frågor (instruktion (2001:204)) och Rådet för kommunala analyser och jämförelser (dir. 2002:91), omfattas inte heller av denna kartläggning.

I underbilaga 4 lämnas en mer utförlig beskrivning per myndighet (mot-svarande).¹⁵ Redovisningen omfattar myndighetens uppgift, organisation, ekonomi och verksamhet. Den verksamhet som redovisas avser i normalfallet verksamhetsåret 2001, medan den ekonomiska redovisningen omfattar perioden 1999–2001.

Kartläggning – en sammanfattning

Kartläggningen omfattar det statliga kommittéväsendet (där Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi ägnats ett särskilt studium), regeringens s.k. stabsmyndigheter samt sex statliga myndigheter som har till huvudsaklig uppgift att svara för utvärderingar. Beskrivningen i underbilagan visar att omfattningen av utredande, utvärderande och analyserande verksamhet är påfallande, vilket kommer till uttryck i såväl rapporter som remissvar.

I det följande redovisas en kortfattad beskrivning av den kartlagda verksamheten. Det görs genom att olika förhållanden som beskriver verksamheten kommenteras. Några aspekter som kommenteras är:

- Vilka resurser organisationerna disponerar och tillgången till en kritisk massa av utvärderingskompetens.
- I vilken utsträckning organisationerna i sin verksamhet är fokuserade på samhällsekonomisk effektivitet och hög kostnadseffektivitet i användningen av offentliga medel.
- I vilken grad organisationerna i sin verksamhet tillägnar sig kunskaper om sakområdet.
- I vilken utsträckning organisationen kan bygga upp stabil utvärderingskapacitet och säkerställa ett långsiktigt lärande.

Inledningsvis redovisas en sammanställning över vilka organisationer kartläggningen omfattar. Av sammanställningen framgår även vissa uppgifter om de studerade organisationerna.

¹⁵ Underbilaga 4 bifogas inte denna rapport. En kopia av bilagan (ca 100 sidor) kan rekvireras från Finansdepartementets budgetavdelning.

Tabell 4.1: *Vissa uppgifter om de studerade organisationerna, år 2001.*

Myndighet	Karaktäristika	Kostnad (mnkr)	Anställda (åak)	Rapporter (antal)	Remissvar (antal)
Kommittéer	Statens offentliga utredningar	396,0	–	114	–
ESO	Bredda och fördjupa underlaget inför budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden	4,3	3	7	–
RRV	Ansvar för statlig revision	236,6	250	35	150
Statskontoret	Biträda regeringen med underlag för effektivisering, omprövning och styrning	131,0	117	51	119
ESV	Ansvar för ekonomisk styrning	233,5	230	18	55
BRÅ	Biträda regering och myndigheter med underlag för kriminalpolitiska åtgärder	55,2	54	23 ¹⁶	41
Ekonomiska rådet	Initiativ till forskning och utredningsarbete av intresse för den ekonomiska politikens utformning	1,9	–	– ¹⁷	– ¹⁸
SLI	Ekonomisk analysmyndighet inom jordbruk och livsmedel	8,8	10,6	9	9
IFAU	Främja, stödja och genomföra utvärderingar inom det arbetsmarknadspolitiska området	16,3	22	32	5
ITPS	Genom omvärldsanalyser och utvärderingar tillhandahålla underlag inom tillväxtpolitiken	73,0	47	33	10
SIKA	Svara för övergripande bedömningar av samhälls- och regional-ekonomiska effekter av transport- och kommunikationssystemen	44,7	27	7	19

Kommittéväsändets resurser uppgick förra året till ungefär 400 mnkr¹⁹. Justitiedepartementet var det departement som svarade för den största andelen av de totala kostnaderna för kommittéväsendet 2001, följt av Social- och Näringsdepartementen. När det gäller utredningarnas karaktär är, med undantag för huvuddelen av de utredningar som tillsatts av Finansdepartementet, inslaget av frågeställningar om samhällsekonomisk effektivitet och kostnadseffektivitet i användningen av offentliga medel begränsat.

Kommittéväsändets verksamhetsform innebär att kommittéerna normalt kan skaffa sig tillgång till utrednings- och utvärderingskompetens och

¹⁶ Redovisningen omfattar endast de rapporter som betecknas BRÅ-rapporter. Därutöver redovisar BRÅ resultat av en omfattande forsknings- och utvecklingsverksamhet.

¹⁷ Resultatet av verksamheten presenteras dels i form av uppsatser, som vanligtvis presenteras på olika konferenser, dels i tidskriften *Swedish Economic Policy Review*.

¹⁸ Rådet utgör ingen remissinstans i traditionell mening, men fungerar ändå som en sådan då rådet med viss regelbundenhet träffar finansministern för att diskutera olika frågor.

¹⁹ Inklusivt ESO.

till relevant sakområdeskompetens. Då uppdragen planeras och utformas inom ramen för beslutsprocessen i Regeringskansliet är det i allmänhet möjligt att säkerställa att utredningarna tidsmässigt och vad gäller frågeställningarna anpassas så att de kan ge ett bidrag i den aktuella beslutssituationen. Eftersom de enskilda kommittéerna har formen av ad hoc organisationer kan de inte sägas utgöra en långsiktigt uppbyggd kunskapsorganisation till stöd för regeringen och Regeringskansliet. Något utvecklat samarbete mellan olika kommittéer förekommer sällan, och kommittéväsendet kan därför inte sägas utgöra en samlad resurs för Regeringskansliet.

Kommittéer tillsätts endast undantagsvis för att utvärdera olika politikområden. De har i allmänhet till uppgift att utveckla politiken inom sakområdet. Endast i undantagsfall har de ett uttalat effektivitetsperspektiv.

En i det här sammanhanget intressant verksamhet är den som bedrivs inom **Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)**. Kostnaderna för verksamheten uppgick 2001 till 4,3 mnkr. Huvuduppgiften för ESO är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden, med fokus på den offentliga sektorn. ESO leds av en styrelse som avgör vilka frågor som skall studeras och som har till uppgift att kvalitetssäkra resultaten. De enskilda rapportförfattarna svarar dock själva för produkterna.

ESO arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. I likhet med kommittéväsendet i övrigt ger verksamhetsformen i sig stora möjligheter att knyta till sig relevant utrednings- och utvärderingskompetens. Däremot medför kommittéformens ad hoc baserade arbetssätt och organisation inte att det säkerställs en kontinuerlig tillgång till utvärderingskompetens till stöd för regeringen och Regeringskansliet.

ESO publicerar relativt få rapporter per år, vilket bl.a. kan förklaras av de relativt begränsade resurser som står till kommitténs disposition. Då den tillgängliga tiden för en enskild studie är relativt snäv, finns det inga reella möjligheter för rapportförfattarna att i normalfallet göra ett lika omfattande och genomarbetat utredningsarbete som det som i allmänhet görs i en kommitté. ESO:s roll och planeringsprocess medför att graden av tidsmässig och ämnesmässig anpassning till den politiska beslutsprocessen är mindre än för kommittéer i allmänhet. ESO:s styrka ligger emellertid snarast i att man kan ta fram ett underlag för en diskussion, som i nästa led kan resultera i initiativ på det politiska planet – kanske i form av en mera djupgående utredning.

Riksrevisionsverkets kostnader för 2001 uppgick till totalt 236,6 mnkr. Kostnaderna för revision svarade för ca 70 procent av de totala kostnaderna, varav effektivitetsrevision ca 30 procent. Kostnaderna för det direkta regeringsstödet – som främst avser regeringsuppdrag, men också

remisser och övrigt regeringsstöd – uppgick till 25,4 mnkr (ca 11 procent av de totala kostnaderna). Såväl regeringsuppdragen som rapporterna från effektivitetsrevisionen behandlar nästan uteslutande olika effektivitetsaspekter av den statliga verksamheten. Under 2001 lämnades flera effektivitetsgranskningar inom Justitiedepartementets respektive Näringsdepartementets ansvarsområden. När det gäller avrapporterade regeringsuppdrag (sex stycken 2001) berördes även Utbildnings-, Försvars- och Finansdepartementens ansvarsområden.

Vad som främst karakteriserar Riksrevisionsverket som utvärderingsorgan är att det i en för den svenska statsförvaltningen unik utsträckning *förenar* kunskap inom olika sakområden med överblick, oberoende och effektivitetsfokus. Kunskap om förhållanden inom politiska sakområden förvärfvas och hålls aktuell genom den årliga revisionen, som också ger en överblick över hela statsförvaltningen. Detta förenas med den generella utvärderingskompetens som är ett centralt inslag i effektivitetsrevisionen och med den allmänna inriktning på effektivitetsaspekter som ligger i myndighetens uppdrag.

Organisationens storlek möjliggör en successiv utveckling av nödvändig utrednings- och utvärderingskompetens. Riksrevisionsverket kan genom sin bredd också dra nytta av erfarenheter från andra politikområden då effektivitetsaspekter inom ett visst område studeras. Riksrevisionsverkets löpande verksamhet har av naturliga skäl inte i samma utsträckning varit anpassad till den politiska beslutsprocessen, tidsmässigt och med avseende på valet av frågor, som de direkta regeringsuppdragen.

Kostnaderna för **Statskontoret** uppgick till totalt 131 mnkr 2001. Statskontoret sorterar under Justitiedepartementet. Drygt en tredjedel av myndighetens kostnader (46,1 mnkr) förbrukades i arbetet med att ta fram underlag till stöd för regeringens arbete med att styra och ompröva offentliga åtaganden. Det avsåg såväl utredningar och utvärderingar på uppdrag av regeringen som egeninitierade studier och stabsbiträde.

Statskontoret har under året redovisat elva utredningar som huvudsakligen haft till syfte att redovisa effekterna av statliga åtgärder och reformer inom olika utgiftsområden (tre var politikområdesövergripande). Vad gäller regeringsuppdragen var tre av fyra att hänföra till Justitie-, Finans- och Näringsdepartementen. Stabsbiträdesinsatserna fördelade sig på ett mycket stort antal enskilda insatser och på flera politikområden. Huvuddelen av resurserna har utnyttjats för stabsbiträdesinsatser till Justitie- och Näringsdepartementen. Omfattningen av egeninitierade uppdrag var begränsad 2001.

Statskontorets verksamhet bedrivs i huvudsak på uppdrag av regeringen. Verksamhetens inriktning diskuteras i ett råd där bl.a. Förvaltningschefen i Regeringskansliet och Budgetchefen vid Finansdepartementet ingår. Statskontoret har ingen löpande kontakt med myndigheterna, och

kunskapen om verksamheten inom olika sakområden är därmed avhängig de aktuella uppdragens inriktning vad gäller politikområden och frågeställningar. Förutsättningar för att bygga upp och löpande aktualisera en bred och kvalificerad kunskap om förhållandena inom olika sakområden saknas därför. Däremot har Statskontoret tillgång till personer med utvärderingskunskaper och Statskontoret har tagit initiativ till ett nätverk – Utvärderarna – som knyter samman personer som är professionellt verk-samma inom området utvärdering inom offentlig sektor.

Kostnaderna för verksamheten vid **Ekonomistyrningsverket**, en av regeringens s.k. stabsmyndigheter, var ca 234 mnkr 2001. Av denna kostnad utgjorde arbetet med resultatstyrning och finansiell styrning ca 65 mnkr, eller ca 28 procent. Ekonomistyrningsverket bedriver ett omfattande utvecklingsarbete inom området resultatstyrning och finansiell styrning, huvudsak i nära dialog med Regeringskansliet (läs Finansdepartementet). Därtill kommer ett omfattande stöd till myndigheterna och Regeringskansliet.

Den verksamhet verket bedriver riktad till övriga myndigheter är inriktad på stöd och service och har endast i ringa omfattning kontrollkaraktär. Ett undantag är den EA-värdering som verket årligen genomför, men som verket vill se som ett stöd för myndigheterna och som ett led i förbättringsarbetet inom det ekonomi- och personaladministrativa arbetet.

De mycket begränsade inslagen av utvärderingar medför med nödvändighet att Ekonomistyrningsverket har sin relativa styrka inom andra kompetensområden. Vad avser främst inom området finansiell styrning är såväl kompetensen som verksamhetens omfattning betydande. Verket har karaktär av specialistmyndighet och dess centrala roll i utvecklingsarbetet vad gäller den ekonomiska styrningen möjliggör en långsiktig och successiv kunskapsuppbyggnad. Därmed kan myndigheten även svara för ett kontinuerligt stöd till regeringen i arbetet med att såväl utveckla den ekonomiska styrningen i staten som att följa den ekonomiska utvecklingen. Ekonomistyrningsverkets kännedom om övriga myndigheters förhållanden är avgränsad till det egna sakområdet, dvs. ekonomisk styrning (och där ännu i första hand finansiell styrning).

Den verksamhet som därutöver bedrivs av de **särskilda utrednings- och utvärderingsmyndigheter** som kartläggningen omfattar är av olika karaktär. Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Ekonomiska rådet samt i viss mån Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) kan sägas bedriva verksamhet med en tydlig forskningsinriktning. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU), Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) och Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) har en mera utpräglad statistik-, datainsamlings-, analys-, utvärderings- och/eller utredande roll. SLI svarar dock för såväl forskning som analyser och utredningar. Myndigheterna är med andra ord specialiserade inom sina respektive ansvars- och politikområden. Myndigheterna skiljer

sig också åt vad avser omfattning. Den största myndigheten – ITPS – är mer än 8 gånger större än den minsta myndigheten – SLI (jämför 73 mnkr med 8,8 mnkr).

Samtliga organisationer är i huvudsak inriktade på frågeställningar som berör effektivitet i olika avseenden, möjligen med undantag för ITPS, vars verksamhet mera har karaktär av generella utredningar. Tillgången till utrednings- och utvärderingskompetens är stor i samtliga organisationer. Med undantag för de minsta organisationerna är verksamheterna av en tillräckligt stor omfattning för att möjliggöra en långsiktig kunskapsuppbyggnad, främst inom utvärderingsområdet. Därmed kan organisationerna bidra till att ge såväl regeringen som Regeringskansliet ett långsiktigt stöd inom respektive politikområde.

Förutsättningarna för myndigheterna att tillägna sig kompetens inom det enskilda sakområdet är beroende av hur uppdraget till respektive organisation är utformat. Uppdraget till IFAU och de rapporter (motsvarande) som myndigheten lämnat under det senaste verksamhetsåret tyder på hög grad av kunskap inom berörda sakområden, men även hög grad av anpassning till den politiska processen. Detsamma kan sägas gälla den verksamhet som Ekonomiska rådet bedriver. Kunskaper inom sakområdet och kopplingen till det politiska beslutsfattandet förefaller inte lika tydliga vad avser de fyra övriga organisationerna.

Slutsatser och kommentarer

Den genomförda kartläggningen visar att kommittéväsendet, stabsmyndigheter och andra särskilda myndigheter i stor omfattning svarar för utredningar, men också utvärderingar och omprövningar. Dessutom genomförs utredningar och utvärderingar av de myndigheter som inte har detta till huvuduppgift, t.ex. SIDA, Socialstyrelsen och Skolverket, vilka inte omfattas av denna genomgång.

Kartläggningen visar att regeringen i dessa myndigheter har tillgång till en betydande utrednings- och utvärderingsresurs. Om dessutom de samlade utrednings- och utvärderingsresurser som de myndigheter som inte omfattas av denna kartläggning beaktas förstärks denna bild än mer.

Vid en översiktlig genomgång av resultatet av de studerade myndigheternas verksamhet i form av lämnade rapporter och remissvar för 2001 framgår vissa skillnader. Riksrevisionsverket, ESO, Statskontoret och Ekonomiska rådet (om än något mera begränsat) kan ses som företrädare för ett mera politikområdesövergripande effektivitetsperspektiv. SLI, IFAU och SIKÄ kan sägas företräda ett mera sektorsspecifikt effektivitetsperspektiv. BRÅ och ITPS har till uppgift att svara för utvärderingar inom sina respektive ansvarsområden, men de resultat som redovisas visar även på att mera allmänt inriktade utredningar genomförs. Ekonomistyrningsverket genomför inte utvärderingar utan har bl.a. till uppgift att utveckla metoder för resultatstyrning, vilket i praktiken förefaller avse

att utveckla metoder som myndigheter kan använda för att styra den egna verksamheten. Kommittéväsendet, slutligen, används i begränsad omfattning för att utvärdera och ompröva statlig verksamhet.

Om en jämförelse görs mellan de utvärderingsorgan som även fortsättningsvis står till regeringens förfogande med den kapacitet som kommer att gå förlorad, kan det konstateras att den mest tydliga förändringen är att ingen av de kvarvarande utredningsresurserna helt svarar mot den som försvinner. Det finns dock många organisationer med utvärderingskompetens. Det finns också en möjlighet att via kommittéväsendet samla stor kompetens på olika sakområden. Men ingen organisation förfogar över allt detta.

Någon realistisk möjlighet att bygga upp en organisation med samma kombination av egenskaper som Riksrevisionsverket finns knappast. Slutsatsen blir att en diskussion om stödet till Regeringskansliet bl.a. kan överväga lösningar som innebär dels ett stärkande av någon eller flera av de befintliga organisationerna (såväl inriktning som resurser), dels ett effektivare utnyttjande av resultaten av de befintliga organisationernas arbete.

Bilaga 5 Källförteckning

Förs. 1997/98:RR3 Kommittéväsandets roll och arbetsformer.

Förs. 1997/98:RR7 Förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet.

Förs. 1999/2000:RS1 Riksdagen och den statliga revisionen.

Förs. 2000/01:RS1 Riksdagen inför 2000-talet.

Prop. 1997/98:136 Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.

Prop. 2000/01:1 Budgetpropositionen för 2001.

Prop. 2000/01:100 2001 års ekonomiska vårproposition.

Prop. 2001/02:1 Budgetpropositionen för 2002.

Prop. 2001/02:73 Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen.

Prop. 2001/02:190 Riksrevisionen.

Bet. 1993/94:FiU10 Den ekonomiska politiken och budgetregleringen, m.m.

Bet. 1996/97:FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, ändrade anslag för budgetåret 1997, m.m.

Bet. 1996/97:KU03 Lag om statsbudgeten.

Bet. 1997/98:KU27 Riksdagens arbetsformer.

Bet. 1997/98:KU31 Statlig förvaltningspolitik.

Bet. 1998/99:FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m.

Bet. 2000/01:KU8 Riksdagen och den statliga revisionen.

Bet. 2000/01:KU23 Riksdagen inför 2000-talet.

Bet. 2000/01:FiU20 Riktlinjer för den ekonomiska politiken, utgiftstak, skattefrågor, m.m.

Bet. 2001/02:KU1 Utgiftsområde 1 Rikets styrelse.

Bet. 2001/02:KU25 Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen.

Skr. 1998/99:103 Kommittéberättelse 1999.

Skr. 1999/2000:103 Kommittéberättelse 2000.

Skr. 2001/02:101 Årsredovisning för staten 2001.

Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering.
SOU 2002:32.

*En kartläggning av användningen av underlag för fördjupad prövning
1997-2000.* Ekonomistyrningsverket, PM 2001-04-05.

Enkätundersökning om Regeringskansliets styrning av de statliga myndigheterna. Statistiska centralbyrån, PM 1999-12-27.

Gula boken. Handläggningen av ärenden i Regeringskansliet. Ds 1998:39.

I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten.
SOU 1997:57.

Internrevisionen i staten. Riksrevisionsverket, 2002:12.

Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst?
Ds 1998:57.

Kommittéernas prövning av det offentliga åtagandet - hur sköter de sig?
Statskontoret, 1998:24.

Kommittéhandboken. Ds 2000:1.

Molander, Per; Nilsson, Jan-Erik & Schick, Allen, *Vem styr?* 1 uppl.
Angered: SNS Förslag, 2002.

Myndigheternas syn på resultatstyrningen. ESV, 1999:20.

Mål- och resultatdialog mellan departementsledning och myndighetschef.
Regeringskansliet, PM 2002-03-11.

Program för kompetensförsörjning i Regeringskansliet. Slutrapport. Regeringskansliet, PM 1998-09-30.

Regler för Riksrevisionen. SOU 2001:97.

Resultatredovisning och resultatbedömning i budgetpropositionen år 2000.
Statskontoret, 2000:19.

Riksrevisionen, organisation och resurser. SOU 2002:17.

Riksrevisionen – ändringar i regeringsformen. Ds 2001:11.

Statlig tillsyn - Granskning på medborgarnas uppdrag. SOU 2002:14.

Utvärderingar och politik - en kartläggning av utvärderingarna i budgetpropositionen. Statskontoret, 2000:17.

Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen. SOU 2000:61.

Vad kostar det att regera? En studie av Regeringskansliets dimensionering nu – och i framtiden. Ds 2000:27.

What lessons can we learn from the UK´s next steps agencies model? Statskontoret, 2001:23.