



Beslut vid regeringssammanträde den 8 juni 2006.

### **Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare får i uppdrag att utvärdera styrformen resultatstyrning. Utredaren skall lämna förslag till hur resultatstyrningen bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av myndigheterna samt ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns.

Utredaren skall i ett första steg genomföra en bred analys av möjligheter och begränsningar för styrformen mot bakgrund av gjorda erfarenheter av resultatstyrningens tillämpning under snart två decennier. Vidare skall utredaren redogöra för internationella erfarenheter inom området.

Utredaren skall i ett andra steg bedöma i vilka avseenden styrformen fungerat väl. Parallellt skall utredaren beskriva och analysera vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problem i anslutning till styrformens användning. Om åtgärder vidtagits och problem trots detta kvarstår, skall utredaren analysera orsakerna till det.

Utredaren skall med ledning av sina analyser och överväganden lämna förslag till hur resultatstyrningen i praktiken bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av verksamheten genom myndigheterna, men också ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns. Utredaren skall därtill bedöma vilka konsekvenser lämnade förslag har på regeringens förutsättningar att lämna en resultatredovisning till riksdagen i enlighet med budgetlagens krav.

Uppdraget skall redovisas senast den 28 september 2007.

## **Bakgrund**

### *Resultatstyrning som modell*

I 1 § lagen (1996:1059) om statsbudgeten föreskrivs att i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Enligt 2 § samma lag skall regeringen för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts inom olika verksamhetsområden. Den ekonomiska styrningen av statlig verksamhet syftar till att skapa förutsättningar för att uppfylla budgetlagens krav.

I staten har begreppet ekonomistyrning anpassats till den statliga verksamheten och en indelning har gjorts i begreppen resultatstyrning respektive finansiell styrning. Med resultatstyrning avses ett styrsystem som innebär att mål anges för en verksamhet, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och bedöms mot uppställda mål. Med finansiell styrning sätts de ekonomiska ramarna för verksamhetens resursförbrukning. Dessa utgörs bl.a. av anslagstilldelning, villkor för avgiftsbelagd verksamhet, investeringsramar och låneramar, beställningsbemyndiganden samt tillgång till räntekonto med kredit.

Vid uppföljning och utvärdering av statlig verksamhet bedöms resultatet med ledning av såväl måluppfyllelsen som verksamhetens resursförbrukning. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen inte bara kompletterar varandra utan är tillsammans nödvändiga för att få en väl fungerande och effektiv statlig verksamhet. En ekonomisk redovisning av hög kvalitet, där resursförbrukningen för olika verksamheter kan mätas i ekonomiska termer, är en förutsättning för en väl fungerande styrning.

Den ekonomiska styrningen har en viktig roll i budgetprocessen. Resultatstyrningen och den finansiella styrningen skall medverka till att förse riksdagen, regeringen och förvaltningen med relevant beslutsunderlag.

*Utvecklingen från slutet av 1980-talet*

I kompletteringsproposition för budgetåret 1988/89 konstaterade regeringen att försök till mer genomgripande och samordnade förändringar av styrningen av den statliga verksamheten pågått sedan 1960-talet (prop. 1987/88:150). Regeringen framhöll att förutsättningar måste skapas för att i budgetprocessen och i andra sammanhang fortlöpande kunna omfördela resurser från redan existerande verksamheter som inte längre bedöms vara lika viktiga till andra, mera prioriterade. Därtill kom att den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet fortlöpande måste förbättras för att med samma resursinsats producera fler eller mer ändamålsenliga tjänster. I nämnda proposition anförde regeringen vidare att ekonomisk ramstyrning samt ökade befogenheter och ansvar för myndigheterna måste kopplas till krav på förbättrad uppföljning. Statsmakterna bör i betydligt större utsträckning än hittills ge uttryck för vilka resultat som förväntas. Formerna för att styra de olika verksamheternas inriktning och innehåll måste därför utvecklas. Dessa bör anpassas till förutsättningarna inom respektive verksamhetsområde. Utvecklingsarbetet måste därför i stor utsträckning komma att utgöra ett naturligt inslag i det reguljära arbetet i Regeringskansliet, på myndigheterna och i samspelet mellan Regeringskansliet och myndigheterna.

Modellen med resultatstyrning i kombination med ökade befogenheter och ökat ansvar för myndigheterna innebär enligt vad regeringen anförde i propositionen med förslag till statsbudget för budgetåret 1990/91 krav på en förbättrad och intensifierad mål- och resultatdialog mellan Regeringskansliet och myndigheterna (prop. 1990/91:100). Regeringen framhöll vidare att den finansiella styrningen måste vara grundad på en bedömning av resultatet av verksamheten inför beslut om tilldelning av resurser. En resultatanalys av offentlig verksamhet kan inte begränsas till att enbart avse myndighetsområden eller ens departementsområden. Därtill kommer att en systematisk övergång till ett arbetssätt som går ut på att utnyttja mer övergripande analyser kan behöva ske.

Det kommer i sin tur att innebära ett behov av mer flexibla organisationsformer i Regeringskansliet.

I propositionen med förslag till statsbudget för budgetåret 1991/92 konstaterade regeringen att resultatstyrningen är stommen i budgetprocessen (prop. 1991/92:100). Ökad tonvikt bör läggas på sektorsövergripande analyser och utvärderingar.

I februari 1995 lämnades förslag från en arbetsgrupp i Regeringskansliet som hade till uppgift att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrningen av statligt finansierad verksamhet (Ds 1995:6). Förslagen berörde bl.a. verksamhetsanpassning av styrningen av myndigheterna, en bättre anpassning av arbetet i Regeringskansliet och resultatorientering av övriga styrinstrument.

I propositionen Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (prop. 1997/98:136) framhölls vikten av att resultatstyrningen utvecklas och fortsätter att vara ett av regeringens främsta redskap för att få en effektiv förvaltning som arbetar i enlighet med de politiska målen och prioriteringarna. Centrala punkter i utvecklingen skulle vara fortsatt verksamhetsanpassning, starkare politiskt engagemang i styrningen, fokus på Regeringskansliets arbetsformer och förbättrad resultatinformation till riksdagen. Riksdagen hade inget att erinra mot vad regeringen anfört (bet. 1997/98:KU31, rskr. 1997/98:119).

I budgetpropositionen för 1999 konstaterades att kopplingen mellan å ena sidan redovisningen av resultat och å andra sidan mål för verksamheten fortfarande var bristfällig (prop. 1998/99:1). En förklaring till detta var enligt regeringen att det är svårt att finna bra och rättvisande resultatindikatorer på olika nivåer. En annan förklaring var att det ofta saknas relevant resultatinformation som beskriver utvecklingen över tid.

I årsredovisningen för staten 1998 identifierades ett antal områden inom vilka det finns ett utvecklingsbehov (skr. 1998/99:150). Det gäller främst brister i samverkan mellan delar i den ekonomiska styrningen, dvs. kopplingen mellan resultatstyrning och finansiell styrning, och mellan planering och uppföljning/utvärdering. Dessa brister får enligt regeringen

konsekvenser för den ekonomiska styrningens möjligheter att bidra till att riksdagen och regeringen får bra beslutsunderlag och att statens verksamhet bedrivs med hög effektivitet och god resurshushållning.

I budgetpropositionen för 2000 konstaterade regeringen att de senaste årens utvecklingsarbete bidragit till att långsiktigt förbättra den ekonomiska styrningen i staten (prop. 1999/2000:1). Den reformerade budgetprocessen hade enligt regeringen skapat förutsättningar för ökad budgetdisciplin. Utvecklingen av den statliga redovisningsmodellen, myndigheternas årsredovisningar och årsredovisningen för staten hade vidare bidragit till att förbättra uppföljningsinformationen på olika nivåer i staten. Samtidigt fanns det områden inom vilka det kvarstod ett utvecklingsbehov som hänger samman med bl.a. två förhållanden. För det första hade enskilda delar i den ekonomiska styrningen getts stort utrymme i utvecklingsarbetet, medan samverkan mellan delarna hade fått mindre uppmärksamhet. För det andra hade styrningen av myndigheterna getts stort utrymme i utvecklingsarbetet, medan verksamhetsperspektivet hade fått mindre uppmärksamhet.

I och med budgetpropositionen för 2001 introducerades en enhetlig verksamhetsstruktur (politikområden) för den statliga verksamheten (prop. 2000/01:1). En indelning av statlig verksamhet skall enligt vad regeringen anförde i princip omfatta all verksamhet som statsmakterna styr. Den indelningen skall vidare underlätta för regeringen och riksdagen att relatera resultat till politiskt beslutade mål. En enhetlig verksamhetsstruktur bidrar till att tydliggöra hur olika insatser verkar mot gemensamma mål och hur de samverkar för att på bästa sätt bidra till det gemensamma målet. Dessutom underlättas jämförelser mellan olika områden, vilket i sin tur kan underlätta prioriteringar mellan olika verksamheter.

Enligt vad regeringen anförde i propositionen är utgångspunkten för all myndighetsstyrning att den måste verksamhetsanpassas. Med det avses att man måste välja och kombinera de styrmedel som sammantaget är bäst lämpade för styrning av en specifik myndighet och dess speciella

verksamhet. De mål regeringen formulerar för enskilda myndigheters verksamhet skall således avspegla målen på politikområdes- och verksamhetsområdesnivåerna. Myndigheternas resultatredovisning utgör i sin tur underlag för regeringens bedömning av måluppfyllelsen och för att ge regeringen underlag för att kunna bedöma behov av eventuella åtgärder.

I budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1, utgiftsområde 2) anförde regeringen att den avser att bedriva ett utvecklingsarbete för att pröva om en processbaserad horisontell verksamhetsstyrning kan bidra till att utveckla resultatstyrningen för att på sikt effektivisera statsförvaltningen.

### *Erfarenheter*

Myndigheternas erfarenheter av resultatstyrning är både positiva och negativa (ESV 1999:20). Den framtagna resultatinformationen används i ganska stor utsträckning inom myndigheterna, och dialogen mellan myndigheterna och Regeringskansliet förefaller att successivt utvecklas. Däremot finns det enligt myndigheterna problem med att mäta gjorda insatser. Myndigheterna anser att återrapporteringskraven under senare år ökat kraftigt samtidigt som det upplevs som oklart hur resultatinformation kommer till användning i Regeringskansliet. Vidare upplever myndigheterna att Regeringskansliet brister i kontinuitet och kompetens.

En iakttagelse är att de generella kraven ökat markant i antal under de senaste tio åren, vilket inneburit en ökad arbetsbörda för myndigheterna (ESV 2003:30). I rapporten konstaterades att regeringens styr signaler sänds ut i olika typer av styrdokument, ibland parallellt. En slutsats som framgår av rapporten är att frågor och politiska åtaganden som regeringen drivit som generella krav normalt bör ingå som en naturlig del i den ordinarie styrningen av myndigheterna.

En annan iakttagelse är att det omfattande innehållet i myndigheternas regleringsbrev riskerar att medföra att regeringens prioriteringar blir otydliga (ESV 2004:25). Ett stort och växande antal mål, generella krav, återrapporteringskrav och

uppdrag innebär att effekten av respektive styrsignal avtar samtidigt som kostnaden ökar.

I en rapport 2004 av Statens kvalitets- och kompetensråd i samverkan med Ekonomistyrningsverket om processbaserad verksamhetsstyrning i staten (dnr Fi2003/6567) anfördes att i de fall flera myndigheter agerar i en och samma process kan ur brukarens perspektiv politikens syfte förverkligas effektivare med ett processbaserat synsätt på resultatstyrningens utformning. I rapporten hävdas också att en analys av politikområden ur ett processperspektiv bör kunna leda till att styrningen förbättras.

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 (dnr Fi2000/4622 (delvis)). I rapporten konstaterades att resultatinformation alltför ofta efterfrågas i regleringsbrev som det inte är rimligt att kräva att myndigheterna försöker ta fram årligen. I praktiken får man inte heller ut särskilt mycket användbar information. Dessutom framgår det av rapporten att det i regeringen och Regeringskansliet inte finns kapacitet för att årligen diskutera och ta ställning till mer grundläggande frågor för alla myndigheter. Regeringskansliets interna arbete är enligt rapporten nyckeln till en bättre kontroll och styrning. Arbetet med att beställa underlagsmaterial, från myndigheterna och andra, kan bli mer genomtänkt. Därtill kommer att arbetet generellt kan utvecklas med att sammanställa, analysera och att för beslutsfattarna presentera underlagsmaterial så att det resulterar i ett fylligare och mer relevant beslutsunderlag.

Även inom den högre utbildningen och forskningen har resultatstyrningen analyserats. Resultatstyrningens effekter är osäkra, det finns bättre styrformer och att det inte går att använda resultatstyrning är exempel på omdömen som kommit till uttryck (Rombach, 1991, Det går inte att styra med mål!). Ett annat exempel är den kritik som tar fasta på tanken om att politikerna löpande kan formulera tydliga och mätbara mål som på ett meningsfullt sätt kan brytas ned i mer avgränsade mål i

en hierarkisk kedja som går långt ner i enskilda förvaltningsorgan (Sundström, 2003, Stat på villovägar).

Riksrevisionen konstaterar i Riksrevisionens årliga rapport 2005 att de mål som regeringen formulerar är allt för otydliga och svåra att följa upp (RiR 2005:13). De ger begränsad vägledning till myndigheterna om vilka aktiviteter som är prioriterade. Flera beslut fattas också sent under året, vilket enligt revisorerna skapar en ryckighet i myndigheternas förutsättningar. Därtill kommer att otydliga återrapporteringskrav försvårar för regeringen, och i förlängningen även för riksdagen, att bedöma verksamhetens resultat.

## **Uppdraget**

### *Utgångspunkter*

De statliga myndigheterna utgör ett viktigt redskap för regeringen i fullgörandet av uppgiften att styra riket. Styrningen av myndigheter och verksamheter under regeringen syftar främst till att uppnå politiska mål. Denna styrning sker på olika sätt, och resultatstyrningen är en av flera styrformer.

En samlad utvärdering av styrformen resultatstyrning har hittills inte genomförts. Det är angeläget att de praktiska erfarenheter som vunnits under de senaste decennierna tas tillvara för regeringens fortsatta arbete med att utveckla resultatstyrningen.

Den svenska förvaltningsmodellen, med en hög grad av delegerat ansvar för myndigheterna, skall inte ändras. Resultatstyrningen skall även i fortsättningen ses som en del av den ekonomiska styrningen och bör även framdeles utgöra ett centralt inslag i den statliga budgetprocessen.

Resultatstyrningen används både i relationen mellan regeringen och myndigheterna och i relationen mellan riksdagen och regeringen. Dessutom använder sig myndigheter av styrformen i styrningen av den egna verksamheten. Även begränsade program resultatstyrs.



Utredarens analyser och överväganden skall i första hand ta sin utgångspunkt i regeringens styrning av verksamheten genom myndigheterna. Utredaren skall i ett första steg genomföra en bred analys av möjligheter och begränsningar för styrformen resultatstyrning mot bakgrund av gjorda erfarenheter av resultatstyrningens tillämpning under snart två decennier. Vidare skall utredaren redogöra för internationella erfarenheter inom området.

Utredaren skall i ett andra steg bedöma i vilka avseenden styrformen fungerat väl. Parallellt skall utredaren beskriva och analysera vilka åtgärder som vidtagits för att komma till rätta med problem i anslutning till styrformens användning. Om åtgärder vidtagits och problem trots detta kvarstår, skall utredaren analysera orsakerna till det.

Utredaren skall med ledning av sina analyser och överväganden lämna förslag till hur resultatstyrningen i praktiken bör förändras och utvecklas i syfte att förbättra styrningen av verksamheten genom myndigheterna, men också ange vilka förutsättningar detta kräver och vilka begränsningar som finns. Utredaren skall därtill bedöma vilka konsekvenser lämnade förslag har på regeringens förutsättningar att lämna en resultatredovisning till riksdagen i enlighet med budgetlagens krav.

I det följande ges exempel på frågeställningar som utredaren skall belysa.

#### *Resultatstyrningen och den finansiella styrningen*

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

Utredaren skall analysera och överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för att utforma resultatstyrningen i samverkan med den finansiella styrningen.

### *Mål*

En viktig utgångspunkt för resultatstyrningen är riksdagens och regeringens möjligheter och vilja att formulera tydliga och uppföljningsbara mål. Det är viktigt att det av målen går att utläsa vad det är som skall uppnås, men också att de är så utformade att de kan relateras till de statliga insatserna. Att formulera mål rymmer även frågor som rör hur målkonflikter skall hanteras och hur politiska ambitioner av mera långsiktig karaktär skall kunna styras och följas, men också hur politiskt prioriterade mål synliggörs och styrsystemets förmåga att hantera dessa. Regeringen har i detta sammanhang en viktig roll att spela i att ta fram tydliga och uppföljningsbara mål. Situationen då flera myndigheter förväntas bidra till att uppnå ett gemensamt mål aktualiserar ett särskilt behov av samordning, inte minst inom Regeringskansliet. Även hanteringen av generella krav medför behov av samordning, för att säkerställa att de mål som regeringen fastställer ger myndigheterna klara och entydiga styrsignaler.

Utredaren skall överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för regeringen att på ett strategiskt sätt utveckla tydliga och uppföljningsbara mål som är användbara i styrningen av myndigheterna. I detta sammanhang skall utredaren även fundera på möjligheterna att formulera tydliga mål riktade till flera myndigheter och att tydliggöra respektive myndighets ansvar samt överväga förutsättningarna för regeringen att styra mot sådana mål.

### *En sammanhängande verksamhetsstruktur*

Ett led i regeringens strävan att utveckla resultatstyrningen av förvaltningen är införandet av en sammanhängande verksamhetsstruktur för hela den statliga verksamheten oavsett finansiering. Den rådande verksamhetsstrukturen omfattar tre

nivåer: politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar.

Utredaren skall överväga och bedöma hur den sammanhängande verksamhetsstrukturen stöder regeringen i arbetet med att resultatstyra myndigheterna. I detta sammanhang skall utredaren även bedöma hur ändamålsenlig den nuvarande verksamhetsstrukturen är och i vilken mån den bidrar till att resultatstyrning och finansiell styrning stöder varandra.

#### *Uppföljning och utvärdering*

Ett viktigt moment i resultatstyrningen är uppföljning och utvärdering. Avsikten är att den resultatinformation som fångas genom uppföljning och utvärdering av statliga verksamheter och myndigheter skall komma till användning i Regeringskansliet för att utgöra underlag vid bedömning av om verksamheten och uppdragen har utförts i enlighet med statsmakternas beslut. Sådan information kan även ligga till grund för att utkräva ansvar då mål inte uppnåtts eller då nödvändiga åtgärder inte vidtagits. Dessutom kan resultatinformation utgöra underlag för en framtida resurstilldelning till och styrning av statliga verksamheter. Ett annat syfte med att följa upp statliga verksamheter är att ta till vara erfarenheter som exempelvis avser hur effektiva olika åtgärder är eller hur olika styrformer bäst kan kombineras. Sådana erfarenheter kan i sin tur ligga till grund för en framtida utveckling av verksamheterna.

Utredaren skall överväga och analysera vilka möjligheter och begränsningar som finns för att med stöd av resultatinformation kunna bedöma om verksamheter och uppdrag har utförts i enlighet med statsmakternas beslut, men också utkräva ansvar av myndighetsledningen. I detta sammanhang skall utredaren även belysa och bedöma hur mål- och resultatdialogen fungerar som ett forum för uppföljning och ansvarsutkrävande. En särskild problematik att överväga i detta sammanhang är då flera myndigheter bidrar till samma mål. Utredaren skall även överväga och analysera vilka möjligheter

och begränsningar som finns för att med ledning av resultatinformation tilldela resurser för framtiden respektive vidta åtgärder.

#### *Prövning av statlig verksamhet*

En grundläggande tanke i samband med att styrformen resultatstyrning introducerades var att skapa förutsättningar för att i budgetprocessen och i andra sammanhang kunna ompröva det statliga åtagandets omfattning, inriktning, finansiering och organisation med stöd av särskild fördjupad resultatinformation.

Utredaren skall överväga vilka möjligheter och begränsningar som finns för att på ett systematiskt sätt pröva statliga verksamheter och myndigheter med stöd av resultatinformation.

#### *Verksamhets- och situationsanpassad styrning*

Styrningen av statliga verksamheter och myndigheter, och därmed hur olika styrmedel kombineras, skall anpassas efter den styrda verksamhetens karaktär och det sammanhang i vilken den utförs. Därvid måste ställning tas till hur långtgående en sådan anpassning bör vara. I detta sammanhang måste också hänsyn tas till regeringens behov av tillgång till relevant och ändamålsenlig resultatinformation till stöd för styrning och uppföljning av statliga verksamheter och myndigheter. Ett viktigt ställningstagande i detta sammanhang avser hur heltäckande denna resultatinformation måste vara och med vilken regelbundenhet den behöver lämnas.

Utredaren skall bedöma vilka möjligheter och begränsningar som finns för att i ökad omfattning verksamhets- och situationsanpassa resultatstyrningen.

#### **Samråd och redovisning av uppdraget**

Utredaren skall samråda med Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

Uppdraget skall redovisas senast den 28 september 2007.

(Finansdepartementet)