

## Styrningssystemet på jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde

Föremål för revisionen var det styrningssystem som baserar sig på resultatstänkandet angående de resurser som i huvudtitel 30 föreslås för jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde. Huvudfrågan vid revisionen var, huruvida förvaltningsområdets styrnings- och rapporteringssystem samt den därtill hörande resultatredovisningen och utvärderingen jämte system och förfaranden på ett adekvat sätt svarar mot de krav som ställs enligt principerna för förvaltningen och finansernas skötsel. Den främsta uppmärksamheten vid revisionen ägnades åt statens budgetförslag i jord- och skogsbruksministeriets huvudtitel samt åt resultatrapporteringen från jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde i statens bokslutsberättelse. Mindre uppmärksamhet ägnades åt resultatstyrningen och den praktiska ledningen på ämbetsverkens nivå.

Enligt statsbokslutet för år 2007 var utgifterna i jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområdes huvudtitel ca 2 659 miljoner euro. Överföringsutgifterna utgjorde nära 89 % av huvudtitelns samtliga utgifter. På jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde är också effekterna av överföringsutgifterna den största utmaningen för styrningen. De målsättningar som uppställs för överföringsutgifterna bestäms i betydande utsträckning på grundvalen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik och EU-lagstiftningen.

På basis av revisionen kan konstateras, att jord- och skogsbruksministeriets styrningssystem inte förmår knyta de av riksdagen åt förvaltningsområdet beviljade anslagen tillräckligt väl och transparent till verksamhetens resultat. Detta innebär, att med måluppställandet och resultatrapporteringen i styrningssystemet på det förvaltningsområde som har varit föremål för granskning uppfylls inte redovisningsskyldigheten på ett tillräckligt adekvat sätt.

I styrningssystemet på förvaltningsområdet förekommer emellertid i enlighet med resultatstyrningstänkandet väl genomförda delar och goda förfaranden samt positiv utveckling. Särskilt lyckad är den

indelning enligt politiksektorer och resultatenhetstänkande som tillämpas i alla dokument och i verksamheten. Trots att ministeriets avdelningsstruktur inte direkt motsvarar politiksektorerna, är den i det närmaste sammanfallande. För alla politiksektorer finns en klar ansvarsinstans minst på ministeriets enhetsnivå. Organiseringen stöder synnerligen väl budgetförslagets struktur och resultatenhetstänkandet.

För betydande överföringsutgifter i förvaltningsområdets verksamhet har kvantitativt tämligen väl uppställts nyckeltal för effektmålen. Sådana förekommer till sitt antal klart mera än vad som är allmän praxis i statsförvaltningen. På förvaltningsområdet tillämpas övergripande en enhetlig rubricering av målsättningarna för det funktionella resultatet enligt principen för resultatprisma. I beskrivningarna av resultatet på ämbetsverksnivå har utfallet av de i resultatavtalet uppställda verbala målsättningarna bedömts på en skala från ett till fem och det givna vitsordet har dessutom motiverats verbalt. Ett presentationssätt, där uppgifterna om målsättning och utfall presenteras med en systematisk struktur tillsammans med ett vitsord, kan gärna rekommenderas.

På förvaltningsområdet tillämpas inte ett systematiskt system, där de i huvudtitelmotiveringarna framförda centrala nyckeltalen som beskriver samhällliga verkningar skulle ha klara och i målsättningsdokumenten specificerade indikatorer på verkningarna på lägre nivå. Som helhet gav revisionen den bilden, att många av de nyckeltal som beskriver verkningarna på förvaltningsområdet är från den årliga resultatstyrningsprocessen avskilda verktyg närmast för uppföljning och konstaterande av utvecklingen och det allmänna läget på ämnesområdet.

Målsättningarna borde utvecklas så, att av dem framgår målsättningarnas hierarkiska struktur klar uttryckt med nyckeltal. Målsättningarna för samhällliga verkningar i budgetförslagets huvudtitel borde knytas klart till verksamheten och anslagen på ämbetsverkens och inrättningarnas nivå

I bokslutsberättelsen borde klart framgå sambandet mellan ämbetsverkens och inrättningarnas funktionella resultatmål och mera övergripande samhällliga effektmål. På basis av bokslutsberättelsen borde man klart kunna bedöma förhållandet mellan utvecklingen av de samhällliga verkningarna samt ämbetsverkens och inrätt-

ningarnas funktionella resultat och de åt förvaltningsområdet beviljade anslagen.

Problemen med de använda indikatorerna på samhällsliga verkningar anknyter till en täckande beskrivning av verkningarnas kärnområde. Indikatorerna är ofta alltför generella för att beskriva aktörernas direkta egna verkningar. På grund av problem med tidtabeller kan alstringen av nyckeltal ta så lång tid, att deras användbarhet i styrningen och särskilt ledningen enligt resultatänkandet blir ytterst begränsad. Grunderna för flera nyckeltal har framförts bristfälligt. För att säkra transparensen i förvaltningens verksamhet borde nyckeltalen öppna sig synnerligen mödolöst åtminstone för en initierad läsare, eller grunderna för hur de bildats borde vara lätt tillgängliga. Däremot borde nyckeltalen vara tydligare än för närvarande knyts till motsvarande målsättningar för samhällsliga verkningar. Det vore skäl att förbättra resultatmålets funktionsduglighet så, att graden för hur de har uppnåtts och anknytningen till resurserna skulle kunna mätas och utvärderas tillförlitligt. Det borde finnas mera av enhetlig och över tillräckligt lång tid utsträckt granskning som baserar sig på tidsserier och figurer som beskriver utvecklingen. Man borde gå in för att enhetliga målsättningar och enhetlig styrning skall gälla för produktivitet och lönsamhet på hela förvaltningsområdet.

I resultatbeskrivningen borde klarare än för närvarande kombineras enskilda målsättningar och motsvarande rapportering. Från dem bör klart avskiljas den allmänna beskrivningen av förvaltningens verksamhet och verksamhetsomgivningen. Till resultatbeskrivningen i statens bokslutsberättelse borde fogas en hänvisning eller länk till en mera omfattande rapportering av resultatet på förvaltningsområdet. Denna rapportering borde innehålla information om utfallet av de i budgetförslaget nämnda målsättningarna. För säkrande av ett resultatansvar enligt resultatänkandet och transparens i förvaltningens verksamhet borde man gå in för att framdeles presentera resultatbeskrivningen som en klar helhet och enligt politiksektorer i stället för den nuvarande baseringen på räkenskapsverk.

Att i boksluten från aktörerna finna information om hur ett enskilt resultatmål i budgetförslaget har utfallit kräver avsevärda ansträngningar. Problemet accentueras av den anledningen, att man i onödan söker efter utfallet av ett flertal målsättningar, emedan ifrågavarande rapportering inte alls finns. Den redan tidigare nämnda

systematiska strukturen för målsättningarna och att förse dem med nyckeltal skulle förbättra rapporteringens användbarhet och underlätta verifieringen av redovisningsskyldigheten.

Vid ämbetsverken och inrättningarna på förvaltningsområdet används en täckande kostnadskalkylering och för uppföljningen av arbetskostnadernas inriktning en heltids arbetstidsbokföring. Ordandet av redovisningen borde alljämt utvecklas, så att man kan åstadkomma fungerande mätare och delvis också utarbeta fungerande helheter av kostnadsuppgifterna. En särskild utmaning är att knyta den interna redovisningen till en aktiv ledning av den funktionella effektiviteten på ämbetsverkens och inrättningarnas nivå och på förvaltningsområdet som helhet. Vidare borde informationsalstringen i redovisningen och övrig ledning bättre än för närvarande kunna främja uppföljningen av hur enskilda effektmål på högre nivå förverkligas och verifieringen av till dem knutna resurser.

Utvärderingar av de samhälleliga verkningarna av verksamheten på förvaltningsområdet borde i framtiden ha en större roll som en del av måluppställandet och rapporteringen.