

TILLSTÅNDET FÖR RESULTATSTYRNINGEN - på basis av  
*observationerna vid statens revisionsverks revisioner 2002 - 2006*

Under förra hälften av det senaste årtiondet genomfördes i statsförvaltningen en betydande förändring av styrningssystemet. Med huvudsakligen i budgetlagstiftningen gjorda ändringar övergick man till ett styrningssätt i enlighet med resultatänkande. Målsättningen var att genom en ökad handlingsfrihet för ämbetsverken och inrättningarna utveckla verksamhetens effektivitet och förbättra aktörernas möjligheter att åstadkomma önskade verkningar. Å andra sidan uppställdes för aktörerna ett resultatansvar, som förpliktade till att berätta om hur målsättningarna hade uppnåtts. Reformen syftade till att sprida behörigheten jämfört med den tidigare centralt ledda resursstyrningen.

I det egentliga ibruktagningskedet fokuserades den centrala uppmärksamheten i reformen på resultatstyrning och resultatledning av ämbetsverken och inrättningarna. Den resultatstyrning av den underställda förvaltningen som ministerierna utövar sågs som den klart kritiska framgångsfaktorn. Den främsta uppmärksamheten gällde uppställandet av målsättningar. I det projekt för skärpning av resultatstyrningen som påbörjades i början av detta millennium riktades uppmärksamheten mera än tidigare mot den beskrivning av resultaten som ges till riksdagen och mot uppfyllande av redovisningsskyldigheten. Projektets reformer medförde också i stor utsträckning målsättningsbegrepp av nya slag. Trots att dessa begrepp redan tillämpas i måluppställandet, torde reformens mera övergripande verkningar beträffande resultatstyrningens funktionsduglighet komma till synes först under de närmaste åren.

Vid revisionen utformades bilden av det rådande läget enbart på basis av de observationer som Statens revisionsverk gjort vid sina revisioner åren 2002-2006.

Den allmänna utgångspunkten för revisionsverkets revisioner är gällande författningar och normer samt eventuella brister i iakttagandet av dem. Härvid lyfts avvikelser fram som observationer vid revisionen, och den bild de skapar blir lätt negativ. Av observationerna vid förvaltningsrevisionerna var klart över 90 procent kritiska eller negativa i relation till kraven på resultatstyrningens funktionsduglighet. Observationerna vid revisionerna utgör sammanfattande information om det rådande läget.

Revisioner av Statens revisionsverk har under hela den tid som resultatstyrningssystemet har tillämpats i betydande grad riktats till frågor som anknyter till resultatstyrningssystemets funktion. Revisionsverkets revisioner har emellertid huvudsakligen hänfört sig till enskilda förvaltningsområden eller ämbetsverk. Syftet med revisionerna har inte varit att åstadkomma en mera omfattande helhetsbild eller att på ett övergripande sätt följa upp resultatstyrningsreformen. Av denna anledning är den på observationerna vid revisionerna baserade bilden av

tillståndet för resultatstyrningen inte på så sätt täckande och enhetlig, att man med hjälp av den kunde skapa sig en tillräckligt tillförlitlig bild av tillståndet för resultatstyrningen i hela förvaltningen.

Observationerna hänför sig så gott som helt till handlingar och dokument. Observationer av resultatstyrningens och resultatledningens tillstånd i förhållande till ledande och annan personal finns i praktiken inte alls. Därför saknas också en väsentlig del av helhetsbilden av tillståndet för resultatstyrningen.

Enbart på basis av observationerna vid revisionerna blir bilden av tillståndet för resultatstyrningen synnerligen negativ. I det följande har räknats upp centrala sammanfattande uppgifter om observationer vid revisionerna med anknytning till resultatstyrningssystemets funktionsduglighet.

Förutom resultatstyrning tillämpas i statsförvaltningen alltså i mycket stor utsträckning resurs- och normstyrning. En organisering av förvaltningen i enlighet med resultatbaserat tänkande har inte skett. Det förefaller som om aktörernas frihet att uppnå resultaten inte hade ökat särdeles väsentligt. Å andra sidan förefaller det i verifieringen av ansvarsbärandet, att aktörernas grad av framgång inte skulle berättiga till att bevilja ytterligare friheter.

Det verkar alltså att vara oklart, vilka påföljderna är för organisationen av att målsättningar uppnås eller inte uppnås. Incitament är av liten betydelse. Ministeriernas styrningsgrepp, som spelar en avgörande roll med tanke på resultatstyrningen, är svagt.

Mekanismen vid uppställande av målsättningar är oklar. Produktivitet och lönsamhet styrs och leds inte med hjälp av resultatmål, och således inte heller med utnyttjande av resultatstyrningssystemet. Resultatstyrningen av överföringsutgifter är obetydlig.

Väsentliga brister är förenade med målsättningarna. De bildar inte en logisk hierarkisk helhet. Målsättningarna och resurserna är inte kopplade till varandra. Målsättningarna är inte mätbara. I synnerhet målsättningar för de samhällsrelaterade effekterna har inte kunnat samordnas med tidsperioden. Målsättningarna är inte reella och utmanande.

I fråga om målsättningar som gäller den funktionella effektiviteten är situationen alltså bristfällig. Genuina och fungerande produktivitets- och lönsamhetsmålsättningar saknas ofta så gott som helt. Att sådana saknas eller är svåra att presentera har inte motiverats i resultatstyrningshandlingarna. Som ersättning för dem har presenterats bl.a. uppgifter om ämbetsverkens utgifter och intäkter och samlade antal personarbetsår samt kostnadsuppgifter enligt resultatområde.

Redovisningsväsendets tillstånd är synnerligen svagt. I synnerhet förekommer problem med inriktningen av arbetskostnader. System för uppföljning av verksamhetens utfall förekommer inte, eller i dem förekommer betydande brister. Det förefaller som att de som har ansvar för styrning och ledning inte upplever att de behöver av redovisningsväsendet alstrad information i den omfattning som en adekvat resultatstyrning och resultatledning med nödvändighet skulle förutsätta.

Aktörerna klarar inte av att urskilja effekterna av sin egen verksamhet i ett fält med komplicerade förhållanden mellan orsak och verkan.

Beskrivningarna av resultatet innehåller rikligt med beskrivningar av verksamheten och vad som har gjorts. De redovisningsskyldiga har endast sällan ställt upp målsättningar för verksamhetens lönsamhet eller alstrat riktiga och tillräckliga uppgifter om sin verksamhet. I måluppställandet eller rapporteringen av resultaten har inte heller skett någon väsentlig förbättring från år 2002 till år 2006. Utvärdering av verksamheten har inte en tillräcklig ställning som grundval för beskrivning av resultatet. En liten mängd av observationerna vid revisionerna gav en klart positivare bild av några av de ovan nämnda omständigheterna.

På basis av observationerna vid revisionerna kan tillståndet för resultatstyrningen som helhet betraktas som på sin höjd skäligt.

Övergången till resultatstyrning har varit ett betydande steg i utvecklingen mot en effektiv och ändamålsenlig resursanvändning. Enbart det att målsättningar ställs upp offentligt och deras utfall rapporteras har inneburit en betydande förändring i förvaltningsåtgärdernas transparens. Som allmän bedömning kan framföras, att skötseln av Finlands statsfinanser är på god nivå vid en internationell jämförelse. Många svårlösta frågor är förenade med tillämpningen av resultatstyrning i statsförvaltningen. Till vissa delar lämpar sig styrningsmodellen mycket illa för statsförvaltningen. På basis av observationerna vid revisionerna fungerar emellertid styrningssystemet i statsförvaltningen som helhet synnerligen väl.

Att döma av den bild som observationerna vid revisionerna gav av tillståndet för resultatstyrningen är det alltjämt nödvändigt att utveckla styrningssystemet. Med tanke på resultatstyrningens funktionsduglighet är det av största vikt att göra organisationer, ledning och personal motiverad för resultatstyrningen och resultatledningen. De som ansvarar för utvecklandet av förvaltningen bör gå in för att agera aktivt så, att hos de ovan nämnda väcks ett positivt behov av att visa upp sina resultatansvariga prestationer.

För statsförvaltningens på olika sätt finansierade och olikartade verksamheter borde utvecklas sådana tillämpningar av resultatstyrningsmodellen som lämpar sig bäst för dem. Ministerierna borde tillsammans med ämbetsverken och inrättningarna på sina förvaltningsområden gå igenom deras verksamhet så, att de uppnår en gemensam, motiverad och dokumenterad uppfattning om hur för verksamhetens resultat som helhet, med beaktande av resultatets olika delområden, borde uppställas målsättningar och vilka uppgifter som borde presenteras för att en riktig och tillräcklig bild skall ges av verksamhetens resultat.

Utvecklandet av resultatstyrningens viktigaste grundläggande faktor, resultatredovisningen, måste effektiveras. För detta borde de som ansvarar för utvecklandet av förvaltningen starta ett projekt, där det också borde utnyttjas sakkunskap utanför statsförvaltningen. Det är också skäl att utnyttja internationella insatser.

Det bör skapas ett klart verksamhetssätt som leder fram till målsättningarna. Hur tidtabeller fastställs för verksamheten, och hur målsättningarna behandlas i respektive fall uppifrån neråt och nerifrån uppåt i hierarkin. Detta är särskilt viktigt för att målsättningarna på

förvaltningens högre nivå på ett adekvat sätt skall kunna knytas till hela förvaltningens målsättningar.

För verifiering av de samhälleliga effekterna är det nödvändigt att utvärderingsverksamheten inom de närmaste åren utvecklas till en central del av måluppställandet och resultatbeskrivningen.