

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Inriktningen av ämbetsverkens verksamhet på lagstadgade uppgifter

Föremål för granskningen var inriktningen av ämbetsverkens verksamhet, vilket utreddes genom att granska ämbetsverkens fördelning av arbetstiden. I granskningen utreddes om en väsentlig del av ämbetsverkens arbetstid inriktas på lagstadgade uppgifter och hur arbetstiden fördelas mellan ämbetsverkets kärnverksamhet, styrningsverksamhet och stödverksamhet. Dessutom utreddes om ministerierna har ställt upp resultatmål för ämbetsverken som täcker deras lagstadgade uppgifter och om ämbetsverken i sina bokslut har rapporterat heltäckande om utfallet av sina resultatmål. Granskningen gjordes på alla 61 bokföringsenheter som Statens revisionsverk har granskningsrätt till.

## Arbetstiden fördelas till väsentliga delar på lagstadgade uppgifter, men det finns brister i utnyttjandet av uppgifterna

Utifrån granskningen finns det brister i utnyttjandet av uppgifterna om arbetstidsfördelningen. I en del ämbetsverk utnyttjas uppgifterna om fördelningen av arbetstiden endast i verksamhet som omfattar extern finansiering och i en del utnyttjas uppgifterna om arbetstidsfördelningen i praktiken inte alls. Uppgifterna om fördelningen av arbetstiden bör utnyttjas såväl i ledningen och utvecklingen av ämbetsverket som i rapporteringen om verksamheten.

Definitionen av ämbetsverkens lagstadgade uppgifter försvåras av att många ämbetsverks uppgifter har definierats i flera olika bestämmelser. Några ämbetsverk konstaterade att de inte kan definiera alla sina lagstadgade uppgifter på grund av det stora antalet separata bestämmelser. Utifrån granskningen finns det skillnader i hur uppgifterna definieras i olika bestämmelser. Uppgifterna definieras också delvis mycket allmänt i bestämmelserna. Allmänt definierade uppgifter ger ämbetsverket mer omfattande möjligheter att själv besluta om sina uppgifter. Statens revisionsverk anser att ministerierna bör styra inriktningen av ämbetsverkens verksamhet genom lagstiftning och resultatstyrning och på så sätt säkerställa att ämbetsverken utför sina lagstadgade uppgifter.

År 2022 inriktades i genomsnitt 58 procent av de totala årsverken på ämbetsverkens lagstadgade uppgifter. Procentandelen är större om de lagstadgade uppgifternas andel jämförs med effektiv arbetstid, det vill säga med arbetstid som inte omfattar frånvaro. Utifrån granskningen kan man konstatera att den normala fördelningen av arbetstiden är cirka 60 procent på kärnverksamheten, cirka 20 procent på stödfunktionerna och cirka 20 procent på avlönad frånvaro. Statsförvaltningens fördelning motsvarar det ovan nämnda när man granskar staten som helhet. Variationerna i fördelningen av arbetstiden mellan förvaltningsområdena och ämbetsverken är emellertid stora.

Ämbetsverkens kärnfunktioner utgör i huvudsak ämbetsverkens lagstadgade uppgifter. Stödfunktionernas grundstomme är gemensam för alla bokföringsenheter. En del av ämbetsverken, såsom servicecentren, utför stödfunktioner enligt uppföljningsobjektsmodellens funktionshierarki, men de utgör ändå de berörda ämbetsverkens och inrättningarnas lagstadgade uppgifter. Uppdelningen av funktionerna i kärnfunktioner och stödfunktioner beskriver således inte nödvändigtvis hur lagstadgad ämbetsverkens och inrättningarnas verksamhet är.

## Standardfunktionerna försämrar tillförlitligheten hos uppgifterna om arbetstidsfördelningen

Uppföljningen av hur ämbetsverkens arbetstider fördelas är i huvudsak tillförlitlig. Tillförlitligheten hos uppgifterna om arbetstidsfördelningen försämrars dock av att många ämbetsverk använder så kallade standardfunktioner till vilka arbetstiden registreras om den inte inriktas. Utgångspunkten är att standardfunktionerna för personer har fastställts utifrån hur personens arbetstid antas fördelas. Uppgifterna om fördelningen av arbetstiden kan således snarare beskriva målläget än den verkliga arbetstidsfördelningen.

Tillförlitligheten hos uppgifterna om fördelningen av arbetstiden påverkas också av hur uppgifternas riktighet verifieras. Vid en del ämbetsverk godkänns uppgifterna om arbetstidsfördelningen, eller så vidtas andra gransknings- eller kontrollåtgärder angående dem, medan en del ämbetsverk inte verifierar uppgifternas riktighet eller följer upp dem alls. Vid granskningen ansågs fem ämbetsverks uppgifter om fördelningen av arbetstiden inte vara tillförlitliga och för tre ämbetsverks del ansågs uppgifterna vara endast delvis tillförlitliga. Ett ämbetsverk hade ingen uppföljning av fördelningen av arbetstiden.

## Funktionshierarkin borde vara mer enhetlig

Statens funktionshierarki utgör en systematisk grund för kopplingen av ämbetsverkens funktioner till den gemensamma funktionshierarkin. Funktionshierarkin har bildats så att ämbetsverkens kärnfunktioner har kopplats till ministeriernas verksamhetsområden, som fastställs i statsrådets reglemente. De uppgifter som fastställs i statsrådets reglemente ger ett allmänt ramverk för en enhetlig uppföljning av ämbetsverkens verksamhet. Det förekommer dock påtagliga skillnader i ämbetsverkens sätt att definiera sina kärnfunktioner och koppla dem till funktionshierarkin. Hierarkin bör vara sådan att den i tillräcklig utsträckning betjänar förutom ledningen av ämbetsverk och inrättningar även externa informationsbehov.

## Det finns olika synpunkter på innehållet i resultatavtalen

Statsförvaltningen har olika synpunkter på vad resultatavtalen ska innehålla och om uppställandet av resultatmål för de lagstadgade uppgifterna. Målen i resultatavtalet gäller ofta inte direkt lagstadgade uppgifter. Enligt den uppfattning som erhållits vid granskningen kan oenhetligheten i de uppställda målen och de

lagstadgade uppgifterna delvis bero på att det på författningsnivå inte har fastställts hur eller i vilken omfattning ämbetsverkens lagstadgade uppgifter ska beaktas i resultatavtalen.

Vid granskningen bedömdes dock att ämbetsverkens och ministeriernas resultatavtal täcker ämbetsverkens lagstadgade uppgifter väl. Vid granskningen noterades att alla ministerier inte har gjort upp en flerårig verksamhets- och ekonomiplan enligt förordningen om statsbudgeten.

## Skillnader i ställningstagandena till bokslutet

Vid granskningen konstaterades att ämbetsverken har presenterat heltäckande uppgifter om utfallet av sina resultatmål i sina bokslut. Även ministerierna har i sina bokslut på ett heltäckande sätt redogjort för hur de egna resultatmålen har uppnåtts. Ministerierna har gett bokföringsenheterna ställningstaganden till bokslutet i enlighet med förordningen om statsbudgeten, men det finns skillnader i ställningstagandena mellan förvaltningsområdena. Enligt den uppfattning som framkommit vid granskningen beror variationen snarare på praxisen hos dem som utarbetat ställningstagandena än på skillnaderna i verksamheten och resultaten hos de bokföringsenheter som är föremål för granskningen. Statens revisionsverk anser att framställningssättet för ställningstagandena till bokslutet bör vara kortfattat och betona ställningstaganden och att innehållet ska överensstämma med 66 § i förordningen om statsbudgeten.

## Revisionsverkets rekommendationer

1. Justitieministeriet, utrikesministeriet, finansministeriet och miljöministeriet ska säkerställa att uppgifterna om arbetstidsfördelningen för ministeriet och förvaltningsområdets ämbetsverk är tillförlitliga och att uppgifternas riktighet säkerställs på ett adekvat sätt.
2. Det rekommenderas att justitieministeriet tillsammans med sina ämbetsverk inom förvaltningsområdet och försvarsministeriet avtalar om förfaranden för att få uppgifter om fördelningen av arbetstiden även från personer som inte har någon skyldighet att följa upp arbetstiden.
3. Kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet och miljöministeriet bör tillsammans med ämbetsverken inom förvaltningsområdena säkerställa att kärnfunktionernas hierarki är uppbyggd så att den är tillräcklig för att betjäna både ledningen och externa informationsbehov.
4. Det rekommenderas att Statskontoret preciserar anvisningarna för Aktivitetskontoplanen för en mer enhetlig användning av kontoplanen.
5. Kommunikationsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, finansministeriet och miljöministeriet bör göra upp en flerårig verksamhets- och ekonomiplan enligt förordningen om statsbudgeten.