

Förslag

1979/80:6

Riksdagens revisorers förslag angående försvarets planerings- och ekonomisystem — produktionsledningssystemet

1980-01-17

Till riksdagen

Sedan den 1 juli 1972 tillämpas inom försvaret ett nytt planerings- och ekonomisystem (FPE), som är ett samlat ledningssystem för all verksamhet i fred inom försvaret. FPE bygger på programbudgeteringens idéer men är utformat på ett något annat sätt än det system som har prövats inom statsförvaltningens civila sektor. Programindelingen har gjorts med krigsorganisationen som utgångspunkt. Programansvarig myndighet skall genom sin programplanering styra fördelningen av uppgifter och resurser inom programmet.

Verksamheten i fred är indelad i produktionsområden med ansvariga myndigheter som skall se till att verksamheten inom respektive område bedrivs på ett rationellt sätt. De krigsorganisatoriskt inriktade programmen är sammanlänkade med fredsorganisationens verksamhet genom ett s. k. uppdragssystem. Ett uppdrag anger de prestationer som skall utföras och resurstilldelningen härför jämte vissa handlingsregler.

Ledningssystemet arbetar med målstyrning genom uppdrag. Målstyrningen skall skapa förutsättningar för decentralisering. Genom decentralisering skall de anställda på alla nivåer ges möjlighet att ta del i planering och uppföljning av hur de gemensamma arbetsuppgifterna skall lösas. Varje nivå för sig skall ha så stor frihet som möjligt att själv välja metoder för att lösa erhållen uppgift.

Det övergripande syftet med FPE är att ett sådant arbetssätt och ett sådant beslutsunderlag skapas på olika nivåer att man med tillgängliga resurser kan åstadkomma bra krigsförband och hålla en tillräckligt hög beredskap. FPE innefattar både en ledningsfilosofi och formella administrativa hjälpmedel.

Riksdagens revisorer har, sedan systemet tillämpats något mer än fem år, granskat om systemet är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande. Med rationell uppbyggnad har avsetts frågan huruvida FPE har en sådan formell utformning att systemets olika processer och dokument gagnar verksamheten som helhet.

FPE kan grovt indelas i ett planeringssystem och ett produktionsledningssystem. Den nu genomförda undersökningen omfattar produktionsledningssystemet. Med hänsyn till tillgängliga resurser har gransk-

ningen begränsats till armén. Granskningen har gjorts med tyngdpunkten lagd på den verksamhet som bedrivs på lägre regional och lokal nivå. Såväl personal på olika nivåer inom försvarsmakten som lokala företrädare för olika personalorganisationer har i samband därmed intervjuats, varvid ämnet ingående har dryftats.

Resultatet av undersökningen har redovisats i en granskningspromemoria, benämnd Försvarets planerings- och ekonomisystem — Produktionsledningssystemet. Promemorian har remissbehandlats. En sammanfattning av promemorian och dess förslag samt en sammanställning av avgivna remissvar har som bilaga fogats till denna skrivelse. Promemorian och avgivna remissyttranden kommer att överlämnas till vederbörande utskott. Handlingarna finns därjämte tillgängliga på revisorernas kansli. Som framgår av remissammanställningen har bedömningarna av granskningspromemorians synpunkter och förslag till sina huvudlinjer varit positiva.

Såväl den genomförda granskningen som avgivna remissyttranden har, enligt revisorernas mening, visat att FPE inom granskade områden i stort sett är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

Det synes vara en allmän uppfattning att flerårsplaneringen har förbättrats och att övrig planering har vunnit i stadga sedan FPE infördes. Sättet att tilldela uppgifter och resurser i form av uppdrag inom ramen för ett anslag synes underlätta styrningen och förbättra resursutnyttjandet.

Enligt revisorernas mening är det också gynnsamt att FPE i förhållande till tidigare planeringssystem ger en bättre beskrivning av situationen i de fall en uppgift måste utgå för att en annan skall kunna tillkomma. FPE är sålunda ändamålsenligt när det gäller att snabbt beskriva de resurser som friställs om olika uppgifter utgår ur planerad verksamhet eller det resurstillskott som erfordras om uppgifter tillkommer.

FPE har medfört en planering med längre tidshorisont, ökad bredd och större djup. Ökad bredd och större djup engagerar fler individer än tidigare. Möjligheten att påverka den egna arbetssituationen har ökat, vilket kan öka arbetstillfredsställelse och effektivitet. Vid flera myndigheter har denna metodik kommit långt i sin tillämpning. Vid andra myndigheter finns ett större utrymme för fortsatt utveckling. Det är tillfredsställande att den enskilde genom FPE har fått ökad kunskap om de uppgifter som skall genomföras och om det sätt på vilket de skall genomföras. Personalen har därigenom fått ökad betydelse vid produktionsekonomiska överväganden då verksamheten planeras eller då ändringar i gjord planering skall göras.

Såsom framgår av granskningspromemorian och de avgivna remissvaren har emellertid tillämpningen av FPE i vissa avseenden ännu inte helt anpassats till systemets grundläggande principer. Detta gäller bl. a.

målstyrningen samt analysen av uppnådda resultat och ekonomiskt utfall. I granskningspromemorian har lämnats vissa synpunkter och ett tjugotal förslag till förbättringar av systemet. Huvuddelen av dessa har rönt ett positivt mottagande av remissmyndigheterna.

Revisorerna vill i det följande närmare uppehålla sig vid problemen rörande personalkostnadsbudgetering, sambandet mellan kostnadsbudget och behovet av betalningsmedel, indelningen i delproduktionsområden och delprogram samt behovet av en samlad beskrivning av hur produktionsledningen utövas.

Vid granskningen har framkommit att lägre regionala och lokala myndigheter inte alltid anser att personalkostnadsbudgetering och personalkostnadsredovisning är ett för deras del verksamt styrmedel.

Detta hänger samman dels med att friheten att påverka den personella tillgången är mycket starkt begränsad, dels med att fördelningen av den på kort sikt givna tillgången på personal mera styrs av regelsystem och bedömt bästa nyttjande av den enskilde befattningshavaren än av ekonomiska beräkningar. Regelsystemet innebär att ekonomisk handlingsfrihet så gott som helt saknas. Ej heller nuvarande former för budgetering, uppföljning och fördelning av kostnaderna på delproduktionsområden och delprogram av värnpliktigas löneförmåner, premier och utryckningsbidrag m. m. gagnar enligt granskningspromemorian styrningen inom lägre regional och lokal myndighet.

Med nuvarande regelsystem inom personalområdet anser flera av de lägre regionala och lokala myndigheterna att budgetering av personalkostnader för aktiv militär och civilmilitär personal är mindre meningsfull. I granskningspromemorian har den synpunkten förts fram att lägre regional/lokal myndighet bör avlastas detta budgeteringsarbete om inte lättnader i regelsystemet genomförs. Det har i granskningspromemorian också anförts att nuvarande budgeteringsordning bör behållas i den mån lättnader i regelsystemet kan förutses. Kommer frågan om nivå för personalkostnadsbudgetering att prövas, bör enligt granskningspromemorian frågan om budgetnivå för vissa värnpliktskostnader prövas samtidigt.

Frågan om personalkostnaderna som styrmedel vid val av alternativa metoder för lösning av given uppgift hänger nära samman med den lägre regionale/lokale chefs handlingsfrihet. De högre regionala och centrala myndigheterna har i sina remissvar framhållit att en strävan bör vara att öka lägre regionala och lokala chefers handlingsfrihet och att personalkostnaderna även fortsättningsvis bör budgeteras på lägre regional/lokal nivå.

Mot bakgrunden av det sagda vill revisorerna framhålla det önskvärda i att man finner praktiska former för att öka lokala chefers handlingsfrihet i vad gäller nyttjande av personal. Härigenom ges den lokale chefen möjligheter att vid budgetering uppmuntra användningen av

mindre personalkrävande produktionsmetoder och att ta de interna rationaliseringsmöjligheterna till vara.

Lägre regional och lokal myndighet har en fastställd kostnadsbudget och en av militärbefälhavaren godkänd prognos för förbrukning av betalningsmedel. Den övre gränsen för överenskommen medelsförbrukning kan nås på endera kostnadssidan eller betalningsmedelssidan. Reglerna för samspelet mellan kostnadsbudgeten och förbrukningen av betalningsmedel är inte helt klara. I granskningspromemorian har framhållits att resultatet härav kan uppfattas som en ekonomisk dubbelstyrning, som kan medföra ej rationella beslut. Av denna anledning har i granskningspromemorian uttalats att kostnadsbudgeten bör vara styrande och att samspelet mellan denna budget och förbrukningen av betalningsmedel bör formuleras entydigt.

Överbefälhavaren har vid den genomförda omarbetningen av sina Anvisningar för försvarsmaktens planerings- och ekonomisystem (Anv FPE) mer än tidigare betonat lokal myndighets betalningsmedelsansvar, liksom chefen för armén i sina planerings- och budgetdirektiv för kommande år. Försvarets rationaliseringsinstitut har anmält att arbete pågår med att studera olika frågor kring lokalt betalningsmedelsansvar. Påtalade oklarheter i ekonomistyrningen borde, enligt revisorernas uppfattning, minska genom här anmälda åtgärder. Revisorerna anser, liksom huvuddelen av remissmyndigheterna, att lägre regional och lokal myndighet skall ha ansvar för summan av utbetalningar som görs på denna nivå.

Redovisning mot delprogram ger information om resultat samt kostnader för olika delar av krigs- och fredsorganisationen. Programplaneringen genomförs i dessa termer. Redovisning mot delproduktionsområden ger även information om avvägningen mellan bl. a. vidmakthållande å ena sidan och omsättning och tillförsel å den andra. Indelningen möjliggör ändamålsinriktade uppdragsförslag i anslagsframställning och tillgodoser riksdagens och regeringens önskemål om avgränsning av primäruppdrag.

I granskningspromemorian har framhållits att indelningen i delproduktionsområden och delprogram inte gagnar styrningen vid lägre regional och lokal myndighet. Myndighetschefen styr genom ansvarsområdeschefer och organisatoriska enheter. En ansvarsområdeschef kan ha uppgifter inom mer än ett delproduktionsområde. Indelningen i delproduktionsområden och delprogram synes vara den minsta gemensamma nämnare som tillgodoser informationsönskemålen på högre nivåer i organisationen utan att för den skull nackdelarna blir besvärande för lägre regional och lokal myndighet. Eftersom indelningen i delprogram och delproduktionsområden inte gagnar styrningen inom lägre regional och lokal myndighet kan det, enligt revisorernas mening, behöva påtalas kraftigare, att indelningarna främst tillgodoser högre

nivåers önskemål om information, så att lägre nivåer inte känner sig styrda mot en ledningsform som inte gagnar dem själva. I detta sammanhang förtjänar även nämnas att lägre regional och lokal myndighets årliga resursbehovsanmälan nu innefattar uppgiftssammanställningar som på denna nivå ej anses erforderliga för styrningen av verksamheten. Högre nivå bör därför väga värdet av nu infordrad information mot de resurser som åtgår för insamlandet av den.

I granskningspromemorian påtalas att det saknas dels en instruktion för förbandschef, dels en samlad beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas på central, regional och lokal nivå. Överbefälhavaren har anmält att han avser att i samverkan med försvarsgrenscheferna utarbeta instruktioner för regionala och lokala myndigheter, när resultatet av pågående arbete med att utforma instruktioner för myndigheter som lyder direkt under regeringen föreligger. Chefen för armén har anmält att han kommer att göra en samlad beskrivning av hur produktionsledningen utövas i samband med en omarbetning av nuvarande anvisningar för FPE tillämpning inom armén. Försvarets rationaliseringsinstitut har anmält att pågående försök med decentraliserad produktionsledning innebär att fördelningen av ansvar och befogenheter mellan olika nivåer omprövas. Revisorerna finner det angeläget att såväl instruktioner som en samlad beskrivning av produktionsledningen arbetas fram. Främst den senare borde, enligt revisorernas mening, kunna bli ett värdefullt hjälpmedel vid fortsatt utbildning inom ramen för FPE.

Sammanfattningsvis har, enligt revisorernas mening, FPE i förhållande till tidigare planeringssystem medfört fördelar. Granskningen har emellertid gett vid handen att en fortsatt anpassning till systemets grundtankar torde vara erforderlig. Ett antal sådana förslag har lämnats i granskningspromemorian. Utan att i detalj ta ställning till de olika förslagen vill revisorerna uttala att framkomna synpunkter och förslag synes utgöra en god utgångspunkt för arbetet med att vidareutveckla produktionsledningssystemet inom armén. Vissa av förslagen är av mera principiell art och synes därför kunna vara av intresse även för övriga försvarsgrenar.

Med hänvisning till ovanstående hemställer revisorerna att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att de synpunkter och förslag som har framkommit genom den förevarande granskningen bör beaktas vid den fortsatta utvecklingen och tillämpningen av försvarets planerings- och ekonomisystem.

På riksdagens revisorers vägnar

INGEGERD TROEDSSON

/Göran Hagbergh

Granskningspromemoria nr 2/1979, Försvarets planerings- och ekonomisystem, Produktionsledningssystemet

1 Granskningspromemorian, sammanfattning

Sedan den 1 juli 1972 tillämpas inom försvaret ett nytt planerings- och ekonomisystem. Detta bygger på programbudgeteringens idéer men är utformat på ett något annat sätt än det system som försöksvis prövats inom statsförvaltningens civila sektor. Programindelingen har gjorts med krigsorganisationen som utgångspunkt. Varje krigsuppgiftsorienterat program omfattar ett visst antal krigsförband med samma målinriktning. För hela försvaret finns sex organisatoriska huvudprogram med en eller flera ansvariga myndigheter för varje sådant program. Programmyndighet skall genom sin programplanering styra fördelningen av uppgifter och resurser inom programmet. Verksamheten i fred är indelad i produktionsområden med ansvariga myndigheter som skall se till att verksamheten inom respektive områden bedrivs på ett rationellt sätt. De krigsorganisatoriskt inriktade programmen är sammanlänkade med fredsorganisationens verksamhet genom ett s. k. uppdragssystem. Ett uppdrag anger de prestationer som skall utföras och resurstilldelningen härför jämte vissa handlingsregler.

Den utredningsverksamhet som ledde fram till beslut om att införa försvarets nya planerings- och ekonomisystem påbörjades i huvudsak under 1960-talets tidigare del. Det grundläggande arbetet genomfördes av särskilda utredningar. Parallellt med utredningsarbetet pågick en omfattande försöksverksamhet. Arbetet med att leda införandet av det nya systemet och att lägga fram förslag rörande den slutliga tillämpningen samt att samordna utvecklingsarbetet uppdrogs åt särskilda ledningsgrupper inom försvarsdepartementet. Detta arbete slutfördes år 1977. Efter hand har det konkreta ansvaret för tillämpning och fortsatt utveckling förts över till främst överbefälhavaren. Denne har senast år 1978 utfärdat "Anvisningar för försvarsmaktens planerings- och ekonomisystem". Anvisningarna innehåller en beskrivning av planerings- och ekonomisystemet.

Riksdagens revisorer har år 1976 beslutat granska om systemet mot bakgrunden av hittills vunna erfarenheter är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

Försvarets planerings- och ekonomisystem kan grovt indelas i ett planeringssystem och ett produktionsledningssystem. I granskningspromemorian behandlas produktionsledningssystemet. Produktion genomförs främst av försvarsgrenscheferna, försvarets materielverk och fortifikationsförvaltningen. Granskningen avser främst den produktion som genomförs av försvarsgrenschef. Något olika förutsättningar gäller för dessa vid utformning av produktionsledningen. Med beaktande av antal fredsförband, antal förband i krigsorganisationen, antal anställd personal, antal värnpliktiga som utbildas och den sammanlagda budgeten för lägre regional och lokal verksamhet, har det bedömts lämpligt att inrikta granskningen på verksamheten vid armén. Granskningen har vidare genomförts med tyngdpunkten på den verksamhet som be-

drivs på lägre regional och lokal nivå. Den har inte helt begränsats till de områden, där chefen för armén är produktionsmyndighet, utan omfattar även sådana områden där övriga produktionsmyndigheter och s. k. fackmyndigheter påverkar verksamheten vid lägre regional och lokal myndighet.

Underlaget till promemorian har hämtats in från riksdagsbeslut, propositioner och utredningar samt från order, instruktioner, direktiv och anvisningar utfärdade av olika myndigheter. Samtal och intervjuer har genomförts med personal vid staber på samtliga nivåer och med personal vid samtliga lägre regionala och lokala myndigheter (regementen) inom södra militärområdet.

Försvarets planerings- och ekonomisystem skall fungera som ett samlat ledningssystem för all fredstida verksamhet inom försvaret. Ledningen skall utövas genom målstyrning. Varje nivå för sig skall ha så stor frihet som möjligt att själv välja metoder för att lösa erhållen uppgift. Möjligheten att välja mellan olika metoder begränsas av bl. a. lagar och förordningar och kan begränsas av handlingsregler, som utfärdas av en högre organisatorisk nivå. Möjligheten att "i högre nivåer andas" välja mellan olika metoder bestäms också av hur väl uppgiften är beskriven. Den erhållna uppgiften och de resurser som får disponeras skall vara i balans. Planering och budgetering skall föras långt ner i organisationen. Den enskildes kunskap och erfarenheter skall tas till vara. Detta skall bidra till att öka arbetstillfredsställelsen hos den enskilde och effektiviteten i organisationen.

Lägre regional och lokal myndighets (regementes) uppgifter

Uppgifterna för chef för försvarsområdesregemente och chef för regemente är inskrivna i av chefen för armén utgiven organisationsbeskrivning. Chefens för armén organisationsbeskrivning berör emellertid inte vad som gäller exempelvis uppgifter i stort, områdena lydnadsförhållanden, personaltjänst, försvarsinformation, ärendehandläggning m. m.

För chef för försvarsområdesregemente — försvarsområdesbefälhavare — gäller tills vidare instruktion den 6 juni 1968 i tillämpliga delar. Instruktion för chef för regemente finns ej utfärdad. Av nu gällande instruktion för chef för försvarsområdesregemente framgår att allmän verksstadga gäller med vissa särskilt angivna undantag. Enligt uppgift från försvarsdepartementet gäller däremot inte allmän verksstadga för chef för regemente.

Granskningsarbetet har gett vid handen att en övergripande uppgiftsbeskrivning i form av en instruktion synes vara en naturlig komponent i ledningssystemet. Instruktion för myndighetschef bör ge ramen för vilka uppgifter som åligger myndigheten. Den bör också ge den yttre ramen för val av metoder för ålagda uppgifters lösande. Det sätt på vilket förordningar, som exempelvis allmän verksstadga, skall tillämpas bör vara fastlagt.

Chefen för armén och överbefälhavaren har genomfört visst arbete som gäller instruktion för chefer för arméns lägre regionala och lokala myndigheter. Detta arbete bör fortsätta och föras fram till beslut. Instruktionen bör utformas så, att den inte hämmar möjligheten till initiativ inom ramen för uppgiften i stort.

Flerårsplanering

Flerårsplanering är en del av planeringssystemet. Centralt, regionalt och lokalt samordnade flerårsplaner finns för krigsorganisationsförändringar och för grundutbildning av värnpliktiga. Flerårsplaner för repetitionsutbildningen och för investeringar och istandsättningsarbeten inom byggnads- och anläggningsverksamheten kan räknas till samma grupp.

Flerårsplaner upprättas inom personalområdet. Även om planerna årligen revideras finns svårighet att hålla dem helt aktuella. Detta gäller främst planering för personalens nyttjande i fredsorganisationen. Regler för turordning vid placering i ledig befattning, befordran, den enskildes önskemål, tjänstledigheter, kommenderingar m. m. innebär fortlöpande krav på justeringar.

Enligt gällande regler skall femåriga personalplaner eftersträvas. Centralt reglerad plan för kommenderingar till tjänstgöring vid annan myndighet omfattar, något förenklat, en period av tre år. Dessa planeringsrutiner är således inte helt förenliga. Möjligheten till ökad samordning bör prövas. Femåriga planer för placering i krigsorganisationen och treåriga planer för placering i fredsorganisationen kan vara en tänkbar lösning.

Två av tio myndigheter upprättar treåriga planer för den interna befälsutbildningen vid regementet. Någon myndighet prövar möjligheten att flerårsplanera denna utbildning. Övriga myndigheter planerar verksamheten årsvis. Den begränsade flerårsplaneringen hänger bl. a. samman med att chefen för armén årsvis anbefaller ett antal aktiviteter, som skall vara genomförda under närmast kommande budgetår. Chefen för armén bör pröva möjligheten att begränsa den av honom direktstyrda verksamheten, så att utrymme skapas för lägre regional och lokal myndighet att omsätta en egen flerårsplanering i intern befälsutbildning.

Två av militärområdets tio myndigheter har de olika flerårsplanerna samlade i ett särskilt dokument — myndighetens långsiktplan. Tre myndigheter har påbörjat ett sådant arbete. Vid övriga myndigheter förvaras de olika flerårsplanerna var för sig vid de organisationsenheterna, som handlägger de olika ärendena.

Planeringssystemet innehåller i sig inga formella krav på att de enskilda myndigheternas flerårsplanering skall samlas i ett särskilt dokument. Lägre regionala och lokala myndigheter har emellertid under senare tid alltmer uppmärksammat behovet av en myndighetens egen samordnade flerårsplan. En sådan plan synes vara en önskvärd del av planerings- och ekonomisystemet. Myndighetens bidrag till krigsorganisationen bör vara utgångspunkt. Från denna härleds kraven på produktion och samordning inom fredsorganisationen. Den samordnade flerårsplaneringen inom en myndighet bör vara ett uttryck för hur mål identifieras och formuleras på flerårsbasis och hur verksamheten inom flera organisatoriska enheter samordnas för att dessa mål skall nås. Denna form av flerårsplanering ger samtidigt en beskrivning av hur olika verksamheter hänger samman. Beskrivning av sammanhang är en väsentlig del i en strävan att decentralisera och delegera uppgifter.

Styrning med mål/uppgifter

Krigsorganisationsförändringar

Det planeringssystem för förändring av krigsorganisationen, som för närvarande tillämpas (KOP), anses av lägre regional och lokal myndighet som ändamålsenligt. Myndigheterna finner emellertid inte alltid att högre nivåers planering och/eller verkställighet är samordnad på ett från deras synvinkel önskvärt sätt. Bestämmelser angående organisation, personellt innehåll, utrustningstabeller och behov av förrådsutrymme är ibland inte tillgängliga i sådan tid att myndigheten kan genomföra en detaljerad verksamhetsplanering. Chefen för armén bör kontinuerligt pröva möjligheten att i varje enskilt fall anpassa takten i de krigsorganisatoriska förändringarna till de praktiska förutsättningarna för att tillställa lägre regional och lokal myndighet erforderligt planeringsunderlag.

Mobilisering

Vid order om mobilisering skall mobiliseringsenheterna tillföras personal och utrustning och organiseras i förband enligt fastställda tabellverk och inom särskilt angiven tid. Detta är det dokumenterade målet för mobilisering. Tabellverken innebär i stort att kompletta förband skall kunna mobiliseras. Militärbefälhavaren anger särskilda krav på personellt innehåll, samövning och lokalrekrytering. Mobiliseringsmyndighet strävar efter att kunna ställa krigsdugliga förband till operativ chefs förfogande på tid och plats som denne bestämmer. Innebörden av begreppet krigsdugliga är inte preciserat.

Mobiliseringsmyndighet är väl medveten om att den inte alltid kan mobilisera personal och utrustning så, att kompletta förband kan organiseras. Mobiliseringsmyndighet kan till viss del påverka förutsättningarna vad gäller materiel och i mycket begränsad omfattning vad gäller personal. Strävan att leva upp till det allmänna målet kan medföra obalans vad gäller insatserna för tillförsel av materiel respektive personal. Handläggning på olika organisatoriska enheter kan bidra till detta. Det synes angeläget att mobiliseringsmyndighet inom sig utser någon, som under myndighetschefen har det sammanhållande ansvaret för kontroll av innehållet i de krigsförband som myndigheten har mobiliseringsansvar för. Det synes också angeläget att mobiliseringsmyndighet årsvis i sekundäruppdragsförslag anmäler planerad mobiliseringsberedskap och redovisar eventuella alternativa förslag, uttryckta i ekonomiska termer.

Grund- och repetitionsutbildning

Mål för grundutbildningen anges i av chefen för armén fastställda utbildningsmål för typkompani och i årliga planeringsbestämmelser. Utbildningsmål för typkompani är det senaste steget i en strävan att tillämpa målstyrning inom området grundutbildning. Preciseringen av utbildningsmålen uppfattas positivt av lägre regional och lokal myndighet. Vid värdering av resultat mot de uppställda målen kan ett kompani erhålla omdömet underkänt, godkänt eller bra. Det är inte utklarat huruvida målet är att nå ett godkänt resultat eller ett bra resultat. Att nå bra resultat kan innebära ekonomiska uppoffringar i förhållande till ett godkänt resultat. Chefen för armén bör fastställa vilken nivå som skall gälla som mål.

För redovisning av resultat inom ämnen och övningsgrenar under

befattnings- och förbandsutbildning används en femgradig skala. Den femgradiga skalan är definierad på sådant sätt, att det framgår om kunskaper och färdigheter, som krävs för krigsanvändbarhet och operativ uppgift är övade och inlärd så, att de med säkerhet bedöms kvarstå under en fyraårsperiod. Denna överinläring ingår i målet för utbildningen. Begreppen bra och godkänt ger inte information om hur denna del av målet nåtts. Nu infört system för prestationsvärdering under grundutbildning är endast vid vissa truppslag utformat för en värdering i femgradig skala.

Värderingsresultat under grundutbildning och repetitionsutbildning skall senare återkomma i de s. k. krigsförbandskorten. Används en femgradig skala med nuvarande definitioner ger krigsförbandskorten information om graden av överinläring. Begreppen godkänt och bra ger inte denna information. Den dåvarande ledningsgruppen inom försvarsdepartementet har rekommenderat prestationsvärdering och prestationsredovisning i femgradig skala. Marinen och flygvapnet använder denna modell. Överbefälhavaren har i maj 1979 fastställt modell för värdering av krigsförband, som bygger på nivåredovisning i femgradig skala.

Armén bör anpassa sin resultatredovisning avseende grundutbildning så, att information erhålls även om graden av överinläring. Den femgradiga skala som används under repetitionsutbildning gällande olika övningsgrenar tillgodoser detta. Det sammanfattande omdömet bör vid både grund- och repetitionsutbildning nivågraderas på samma sätt.

Administration och förvaltning

Militärbefälhavaren anger mål för olika områden avseende administration och förvaltning genom ett nivåvärde. Underlag saknas för en relatering av de olika nivåerna till någon enhetlig norm. Flera lägre regionala och lokala myndigheter använder samma modell. Denna typ av målformulering bör utgå och ersättas av konkreta beskrivningar av förväntat resultat.

Undantas materielenhets planering och dokumentationen av denna, så saknas i flera fall vid lägre regional och lokal myndighet en konkret intern beskrivning avseende förväntat resultat inom ansvarsområdet för administration och förvaltning. Planeringen inom sådant ansvarsområde är ej sällan mycket översiktlig eller inte alls dokumenterad. Det förutsätts då att ärendefördelning enligt arbetsordning ger erforderlig inriktning. Vid samtal och intervjuer i samband med myndighetsbesöken har det framkommit att planer för ansvarsområde upprättas i ökad omfattning. Det har också framkommit att i flertalet fall finns ett "fritt utrymme" inom respektive ansvarsområde som kan och bör styras av myndighetsinterna mål. Saknas dessa myndighetsinterna mål blir också resultatrapporteringen oprecis och ofta koncentrerad till förhållandet mellan tilldelade och utnyttjade resurser. Goda exempel på hur verksamhet inom områdena administration och förvaltning kan styras med mål/uppgifter finns. Metodiken bör göras allmänt känd och tillämpningen bör kontrolleras och påverkas.

Styrning med resurser och metoder

Regelsystemet inom personalområdet är mycket detaljerat. Administrationen av personalärenden är ibland omfattande. I gransknings-

promemorian har redovisats administrativa rutiner för att återbesätta i tjänsteförteckningen intagen tjänst. Bl. a. denna form av beslut bör kunna delegeras till chef för lägre regional och lokal myndighet.

Med början den 1 juli 1979 genomför chefen för armén försök avseende en decentraliserad produktionsledning. Försöken genomförs inom Nedre Norrlands militärområde och omfattar bl. a. organisation och personaladministration. Försvarets rationaliseringsinstitut har undersökt vilka försöksföresättningar som bör gälla och redovisat detta i en rapport från februari 1979. Institutet har därvid konstaterat, att resultaten från en tidigare undersökning, kallad "Hinder för ett effektivt resursutnyttjande" genomförd på uppdrag av överbefälhavaren, i allt väsentligt är giltiga. Den fasta kopplingen mellan tjänst och befattning innebär ej sällan nackdelar. Bl. a. lättnader i detta avseende prövas i försöken.

Lägre regional och lokal myndighet anser inte att personalkostnadsbudgetering och personalkostnadsredovisning i nuvarande form är ett verkamt styrmedel. Detta sammanhänger dels med att friheten att påverka den personella tillgången är mycket starkt begränsad, dels med att fördelningen av den på kort sikt givna tillgången på personal mera styrs av regelsystem och bedömt bästa nyttjande av den enskilde befattningshavaren än av ekonomiska beräkningar. Regelsystemet inom personalområdet innebär att ekonomisk handlingsfrihet så gott som helt saknas. Om statsmakterna anser att samma regelsystem skall gälla framöver, kan det ifrågasättas om det är rationellt att lönedelen för militär och civilmilitär personal ingår i lägre regional och lokal myndighets budget. Kan lättnader i regelsystemet förutses, synes skäl finnas att bibehålla nuvarande ordning. Statsmakternas syn på denna fråga bör således vara vägledande för en bedömning av i vilken omfattning personalens lönedelar skall ingå i lägre regional och lokal myndighets budget.

Civil personal anställs med hänsyn till fredsorganisationens behov. På den allmänna arbetsmarknaden finns personal med erforderliga kunskaper och erfarenheter. I detta fall föreligger således inte samma behov av rekrytering och internutbildning som i fråga om militär och civilmilitär personal. Nyttjandet av civil personal skulle således, i högre grad än vad som gäller den militära och civilmilitära personalen, kunna styras av ekonomiska överväganden. Lönerna för denna personal bör då ingå i den lägre regionala/lokala budgeten.

Ej heller budgetering, uppföljning och fördelning på delproduktionsområden och delprogram av värnpliktigas löneförmåner, premier och utryckningsbidrag m. m. gagnar styrningen inom lägre regional och lokal myndighet. Det har inte heller gjorts troligt att nuvarande former för denna kostnadsredovisning erfordras för styrningen på högre nivåer.

Prövas frågan om hur personalens löner skall ingå i budgeten, bör också prövas hur de värnpliktigas löneförmåner, premier och utryckningsbidrag m. m. skall ingå. Detta är en fråga om lägre regional och lokal myndighets synvinkel opåverkbart kostnad. Bestämningen av antalet värnpliktiga och antalet tjänstgöringsdagar är emellertid ingångsvärde för exempelvis budgeteringen myndighetsvis av portioner och vissa övningsberoende kostnader. Underlaget behövs således vid den enskilda myndigheten. Budgetarbetet förenklas inte nämnvärt om här nämnda kostnadskomponenter utgår — budgeteringen görs med ett förutberäknat internpris — men möjligen skulle redovisningsrutinerna kunna för-

enklas med bibehållen kostnadsfördelning mot delproduktionsområden och delprogram.

Under senare tid har högre myndighet ingående granskat och i vissa fall styrt hur lägre regional och lokal myndighet nyttjar vissa marginella resurser, som exempelvis övertid och förbandsövningsdygn. Exempel finns då ingrepp av detta slag kan anses motiverade. Strävan att på kort sikt åstadkomma kostnadsbegränsningar med hänsyn till likviditeten har inverkat. Som allmän princip måste dock denna form av detaljstyrning anses ligga utanför ledningssystemets grundidéer. Är det av olika skäl nödvändigt att minska resurserna vid en viss myndighet, synes det riktigare att ange hur stor resursminskningen bör vara och därefter låta myndigheten inkomma med förslag om hur verksamheten skall genomföras.

Ökad användning av driftuppdrag har ökat möjligheten att löpande kontrollera förbrukningen av betalningsmedel. Militärbefälhavaren tar ställning till av lägre regional och lokal myndighet upprättad betalningsmedelsprognos. Myndigheterna har således en kostnadsbudget — en kostnadsram — och en godkänd prognos för förbrukning av betalningsmedel. Den övre gränsen för överenskommen medelsförbrukning kan nås på endera kostnadssidan eller betalningsmedelssidan. Resultatet kan bli en ekonomisk dubbelstyrning. Militärbefälhavaren betraktar kostnadsbudgeten som styrande. Detta synsätt har inte entydigt nått alla lägre regionala och lokala myndigheter. Risk finns för icke rationella beslut. Det är angeläget att en samstämmig uppfattning kommer till stånd.

Normer som underlag för beräkningar av behovet av materiel och tjänster inom olika områden underlättar budgetarbetet, men stimulerar inte till särskilda överväganden beträffande lägre regionala och lokala förhållanden. Översynen och tillämpningen av olika normer bör ägnas fortsatt arbete. Det bör särskilt undersökas om det efter flera års budgetarbete i FPE-termer finns ett behov av att styra resursberäkningarna med särskilda normer. Goda erfarenhetsvärden angående olika resursbehov torde nu finnas vid enskild lägre regional och lokal myndighet.

En särskild form av metodstyrning utgör de s. k. övningsförteckningarna. Med den uppställning dessa har finns en risk att övningar "plockas" under påverkan av tillgänglig veckoarbetstid och lämplig arbetsfördelning mellan instruktörer, varvid sammanhang och delmål m. m. i utbildningen kan komma att bli eftersatta.

Ett alternativ är att ta bort övningsförteckningarna ur de centralt utgivna bestämmelserna. De bör då ersättas av anvisningar om planeringsmetodik.

För närvarande är slutmålen vid grundutbildning väl angivna genom utbildningsmål för typkompani och reglementariska bestämmelser. Mål finns för olika funktioner på kompaninivå, som anfall, försvar, marsch och förläggning. I utbildningsmålen ingår också vissa mål för plutoner och grupper.

Planeringsrutiner för successiv nedbrytning av delmål från slutmål för olika funktioner till utbildningsbehov och utbildningssammanhang för enskilda soldater och grupper är sparsamt utvecklade.

Bedöms det lämpligt att i någon form ha kvar övningsförteckningarna bör de omredigeras så att sammanhang och stegringsföljd framstår klarare. Förteckning över olika aktiviteter, som skall genomföras, bör ersättas med mål och delmål för grupper och plutoner på sätt som bl. a.

framgår av utbildningsmål för typkompani. I granskningspromemorian har illustrerats hur en övningsförteckning med mål och delmål på olika nivåer kan byggas upp.

Tas de centralt utgivna övningsförteckningarna bort bör den enskilde planeraren i stället ges en sådan utbildning i planeringsmetodik att han med utgångspunkt i ett slutmål själv kan formulera mål och delmål för olika steg i utbildningen.

Nedbrytning till delmål, med utgångspunkt i slutmålet, torde också underlätta fördelning och breddning av planeringsuppgifterna. På grund av skillnader mellan plutoner m. m. i utbildningsbefälets och de värnpliktigas personliga färdigheter och intressen får det ses som rimligt att olika plutoner kan behöva olika lång tid för att nå skilda delmål på olika nivåer. Sedan hänsyn tagits till erforderligt behov av samordning kan planeringsfrågorna föras långt ner i organisationen. Den enskildes kunskaper och erfarenheter kan utnyttjas. Sammanhang mellan och stegringsföljd inom olika delar av utbildningen torde växa fram på ett naturligt sätt. Arbetsmetoden torde underlätta att för de värnpliktiga illustrera sammanhang och förklara (del)mål.

Planerings- och budgetprocessen

Under den förevarande granskningen har inget framkommit som talar för en annan inpassning i tiden av planerings- och budgetprocessen. Den risk det innebär att genomföra slutlig planering och budgetering innan budgetpropositionen förelagts riksdagen kan accepteras. Kopplingen mellan flerårsplaneringen och vad som budgetårsvis anbefalls till genomförande är i allmänhet god. Särskilt undantag härvidlag utgör dock repetitionsutbildningen och omfattningen av denna. Repetitionsutbildningen har i icke oväsentlig grad fått tjäna som budgetregulator. Detta gäller inte enbart inskränkningar i omfattningen. Löpande uppföljning av kostnadsutfall och prisutveckling samt tillförsel av prisregleringsmedel har ibland gett möjlighet att repetitionsutbilda enheter, som inte bedömts möjliga att inplanera vid den slutliga planeringen. Både myndigheter och personalföreträdare anser att det i sådana fall är mera förmånligt att i den slutliga planeringen räkna med en något större volym, som senare kan komma att reduceras, än att göra ingrepp i en redan genomarbetad planering, med syfte att friställa främst s. k. fasta resurser för en tillkommande uppgift. Det kan också förutses att kortsiktiga ingrepp i repetitionsutbildningens omfattning kommer att minska.

Militärbefälhavaren genomför sin planerings- och budgetdialog med lägre regionala och lokala myndigheter utan att alltid i förväg ha infordrat myndigheternas preciserade förslag till uppgifter. Dock skall beaktas att uppgifter i stort framgår av flerårsplaner och av utgivna delar av militärbefälhavarens verksamhetsorder samt att uppgiftsförslagen muntligt redovisas i samband med budgetdialogen. Det är dock först genom de enskilda myndigheternas preciseringar, som lokala förhållanden ges utrymme i planering och budgetering. Utan dessa preciseringar uppstår svårighet för militärbefälhavaren att vid behov välja enskilda uppgifter som eventuellt skall utgå eller att välja målnivå för enskild uppgift. Det uppstår också svårighet att i budgetdialogen diskutera marginellt resursutnyttjande av typ övertid, förbandsövningsdygn,

körmil, ammunition, förrådstjänster och verkstadsutnyttjande utan konkret koppling till preciserat uppgiftsförslag. Den metodik som tilllämpades vid preliminär planering för budgetåret 1978/79, då förbandens förslag till uppgifter infordrades samtidigt med resursbehovsanmälan, bör tillämpas och gälla även den slutliga planeringen.

Myndigheternas planering och budgetering dokumenteras i en verksamhetsorder (VO). Samtliga myndigheter anser att denna sammanställning av uppgifter, resurser och handlingsregler är en lämplig form för dokumentation. Myndigheterna disponerar sin verksamhetsorder på i stort två olika sätt. I det ena fallet redovisas de olika uppgifterna i huvudsak enligt indelningen i delproduktionsområden, i det andra fallet redovisas uppgifterna indelade efter varje ansvarsområde för sig. Det har tidigare framhållits att indelningen i delproduktionsområden och delprogram inte gagnar styrningen vid lägre regional och lokal myndighet. Myndighetschefen styr genom ansvarsområdeschefer och organisatoriska enheter. En ansvarsområdeschef kan ha uppgifter inom mer än ett delproduktionsområde. Är verksamhetsordern disponerad enligt indelning i delproduktionsområden kan uppgifterna för ansvarsområdeschef återfinnas på flera olika ställen. Vid revidering av myndigheternas verksamhetsorder bör strävan vara att redigera dessa i enlighet med ledningsformerna, dvs. styrning genom ansvarsområden.

Lägre regional och lokal myndighets årliga resursbehovsanmälan omfattar såväl närmast kommande budgetår som preliminära beräkningar för det därpå följande budgetåret. Volymmässigt innehåller den 80—100 sidor. Från lägre regional och lokal myndighets synvinkel skulle omfattningen av resursbehovsanmälan kunna minska. I granskningspromemorian redovisas närmare på vilka punkter en begränsning synes möjlig. Lägre regional och lokal myndighet anser inte att insänt underlag enligt nämnda punkter ger positiva effekter, sedan informationen behandlats vid högre regional och central myndighet. Detta kan bero på bristande information men kan också bero på att högre myndighet inte kan ta hand om all information. Chefen för armén bör undersöka om behovet av nämnt underlag fortfarande är angeläget, och om så är fallet, pröva möjligheten att i ökad omfattning nyttja befintlig datorutrustning för överföring av främst den information, som infordras av fackmyndigheterna, alternativt att erhålla informationen ur redovisningssystemet för kontroll i efterhand.

Redovisning och analys

Regementschef ger uppdrag (uppgifter och resurser) till ansvarsområdeschefer. Dessa skall således rapportera till myndighetschefen hur de genomfört erhållna uppdrag. Vid hälften av de lägre regionala och lokala myndigheterna görs vid budgetårets slut denna rapportering som en särskild föredragning. Den omfattar då uppgifter, mål, resurser, avvikelser i förhållande till mål och resurser samt motiv för avvikelser och eventuella förslag till framtida åtgärder. Denna modell synes vara helt i överensstämmelse med ledningssystemets idéer och bör vinna allmän tillämpning.

Då årsredovisning skall sändas in till högre myndighet redovisas resultat och resursförbrukning under skilda punkter. Resultatet av upp-

dragets uppgiftsdel är känt i slutet av juni. Den ekonomiska redovisningen är komplett först en à två månader senare. De flesta myndigheterna sänder in sin resultatredovisning i juni och sin ekonomiska redovisning i september. Detta kan bero på att resultatblanketter avseende grund- och repetitionsutbildning infordras före övrig årsredovisning. Det kan också bero på att s. k. undantagsrapportering tillämpas inom vissa områden, dvs. endast sådant som ej är genomfört eller genomfört med underkänt resultat skall rapporteras.

Det är ogynnsamt att resultat och resursförbrukning behandlas under skilda punkter och ofta vid olika tillfällen. Ett visst dubbelarbete kan inte undvikas. Ekonomisk rapportering för delområden som inte resultatrapporteras infordras också i en del fall. Uppgiften är då underförstått genomförd med minst godkänt resultat. Eventuellt högre värderingsnivå redovisas inte.

Chefen för armén och i viss utsträckning militärbefälhavaren bör ånyo pröva sammanhangen i bestämmelser för årsredovisning. Den modell som alltmer tillämpas vid lägre regional och lokal myndighet synes vara mest riktig då mål, resultat, resurser, avvikelser, motiv och förslag prövas i ett sammanhang gällande varje uppgift. Detta hindrar inte att resultatblanketter avseende grund- och repetitionsutbildning insänds i förväg. De kan som kopior återkomma i den samlade årsredovisningen, som bör sändas in när den ekonomiska redovisningen finns tillgänglig.

Datalistor för den ekonomiska redovisningen når myndigheterna omkring tre veckor efter månadsskifte. Efter bearbetning vid myndigheten är informationen närmare en månad gammal innan den kan utgöra beslutsunderlag. Detta är särskilt ogynnsamt mot slutet av budgetåret. Förhållandet har medfört att viss manuell redovisning ansetts nödvändig. Möjligheten att finna alternativa rutiner, som medför snabbare listproduktion, har prövats. Samma problem i fråga om fördröjning av redovisningslistor har konstaterats vid de civila myndigheter, som genomfört försök med programbudgetering.

Väsentliga förbättringar torde inte kunna uppnås med mindre än att indatering kan göras direkt vid den enskilda myndigheten. Möjligen kan befintligt terminalsystem kompletteras i denna riktning. Förutsättningar för och innebörd av en sådan åtgärd har inte närmare undersökts.

Analysen, som en del av FPE-systemet, har inte nått samma fasta mönster som flertalet övriga rutiner. Analys genomförs dock i icke oväsentlig omfattning. Jämför också med vad som sagts ovan om särskilda föredragningar för regementschefen efter ett budgetårs slut. Överbefälhavaren har i sina anvisningar förtecknat ett stort antal punkter och frågeställningar, som kan bilda utgångspunkt för analys. Mål/uppgifter inom vissa områden, främst gällande administrativ verksamhet, måste beskrivas bättre för att en analys skall bli meningsfull.

Inom de allra flesta områden synes erforderligt underlag finnas vid den lägre regionala och lokala myndigheten. Det som saknas är en helhetssyn avseende syfte, omfattning, innehåll, tidpunkter och ansvarsfördelning. En sådan bör tillkomma. Analysen bör vara en naturlig del av den årliga verksamheten. Internuppgifterna kan innehålla särskilda uppgifter angående olika punkter för analys. Uppgifterna blir då naturligt dokumenterade i den årliga verksamhetsordern.

Byggnads- och anläggningsverksamhet samt fastighetsunderhåll

Investeringar och istandsättningar styrs genom beslut av central myndighet. I programplaneringen avväger chefen för armén resursfördelningen till detta område mot de resurser som avdelas för exempelvis utbildning och materielanskaffning. Val av objekt remissbehandlas vid lägre regional och lokal myndighet, som i regel också upprättar eller medverkar vid upprättandet av s. k. behovsunderlag. Genomförandet ankommer på fortifikationsförvaltningen, som är produktionsmyndighet inom detta område. Detaljutformningen av enskilda objekt påverkas av särskilda byggnormer.

Också underhåll och drift av befintligt fastighetsbestånd leds genom fortifikationsförvaltningen. Lägre regional och lokal chef kan besluta om åtgärder som kostar högst 10 000 kronor.

Nuvarande former för ledning innebär att beslut ofta måste föras upp till högre regional eller central nivå. Detta medför ökad administration och fördröjning av beslutsprocessen. Formerna för ledning hänger bl. a. samman med redovisning över fastighetsfonder. Fastighetsfonderna i sin nuvarande form skall avskaffas (prop. 1976/77: 130, FöU 1977/78: 1, rskr 1977/78: 19). På uppdrag av regeringen prövar rikskontrollverket om det är möjligt att tillämpa samma ledningsprinciper på fastighetssidan som för övriga delar av försvarets verksamhet. Detta skulle medföra en förenklad budgetprocess och sannolikt ökade möjligheter att delegera beslutsrätt till lägre regional och lokal chef. Oberoende av vilken lösning som väljs, bör beloppsgränsen 10 000 kronor justeras uppåt. Möjliga åtgärder inom nu gällande belopp är mycket blygsamma. Motsvarande beloppsgräns finns inte vad gäller lokalt genomfört underhåll av materiel. Totalbudgeten i övrigt för en lägre regional och lokal myndighet överstiger som regel 50 milj. kronor.

Lägre regional och lokal myndighet debiteras hyra för nyttjandet av mark och byggnader. Denna betalas centralt av chefen för armén. Rivs en äldre byggnad/lokal minskar hyresbelastningen. Genom att chefen för armén centralt betalar hyran, kommer inte kostnadsminskningen till synes i den enskilda myndighetens budget. Detta kan påverka benägenheten att riva byggnader/lokaler, som inte längre oundgängligen erfordras. Stimulansen skulle öka om den enskilda myndigheten fick behålla del av det inbesparade beloppet. Besparingen skulle bli bestående och samma synsätt skulle kunna gälla, som anförts av chefen för armén i samband med rationaliseringsverksamheten, dvs. del av besparingen skulle få användas för effekthöjande åtgärder i övrigt enligt lägre regional och lokal chefs bestämmande. Chefen för armén bör pröva om möjliga vinster kan komma att överväga den något ökade administrationen.

Är FPE rationellt uppbyggt?

Med rationell uppbyggnad avses här frågan om FPE har en sådan formell utformning att olika processer och dokument gagnar verksamheten som helhet.

Flera frågor som kan hänföras till rationaliteten i systemuppbyggnaden, bl. a. frågan om vilka ekonomiska resurser som skall ingå i budgeten vid lägre regional och lokal myndighet, har berörts tidigare. I denna punkt ges främst kompletterande synpunkter.

Lägre regional och lokal myndighet påverkas av produktionsplaneringen inom tre huvudproduktionsområden och av fackmyndigheternas planering.

Riksdagen har fattat beslut med den principiella innebörden, att sådana bestämmelser från fackmyndigheter, som medför kostnader eller andra betydelsefulla konsekvenser för den lokala verksamheten, får utfärdas endast i samråd med de centrala produktionsmyndigheterna för ledning och förbandsverksamhet (prop. 1977/78: 63, FöU 1977/78: 9, rskr 1977/78: 174). Fackmyndigheternas metodanvisningar m. m. kan således i framtiden betraktas som en integrerande del av chefens för armén ledningssystem.

Den planering inom huvudproduktionsområde 2, Materielanskaffning, som främst berör verksamheten inom lägre regional och lokal myndighet är materielleveranser samt modifieringar och större översyner av materiel. Beslut om materielåtgärder kan ibland komma så sent att verkstadsplanering eller annan planering måste revideras. Detta är i sig ogynnsamt och bör undvikas, men synes mera bero på tillämpning än systemuppbyggnad.

Underhåll och drift av befintligt fastighetsbestånd styrs av fortifikationsförvaltningen. Som framgått tidigare prövas möjligheten att tillämpa samma ledningsprinciper på fastighetssidan som för övriga delar av försvarets verksamhet. Frågan om vad som kan anses rationellt kommer således att prövas i detta sammanhang. Från lägre regional och lokal myndighets synvinkel bedöms det i dag som varande mera rationellt, om chefen för armén vore produktionsmyndighet för "lokalt vidtaget fastighetsunderhåll", enligt i huvudsak samma principer som gäller för underhåll av materiel.

Med nu fattat beslut om att produktionsmyndighet i princip skall ge sitt samtycke till fackmyndigheternas bestämmelser och med hänsyn till pågående prövning av ledningsprinciperna på fastighetssidan, kan indelningen i huvudproduktionsområden och fack för närvarande anses vara rationell.

Indelningen i delproduktionsområden och delprogram ökar inte rationaliteten i lägre regional och lokal myndighets verksamhet. Redovisning mot delprogram ger information om resultat samt kostnader för olika delar av krigs- och fredsorganisationen. Programplaneringen genomförs i dessa termer. Redovisning mot delproduktionsområden ger även information om avvägningen mellan bl. a. vidmakthållande och omsättning och tillförsel. Indelningarna möjliggör ändamålsinriktade uppdragsförslag i anslagsframställning och tillgodoser riksdagens och regeringens önskemål om avgränsning av primäruppdrag. I vissa fall finns en rimligt god överensstämmelse mellan nämnda indelningar och organisationen vid lägre regional och lokal myndighet. Vissa justeringar av innehållet i delprogram har genomförts under den tid FPE tillämpats. Indelningen i delproduktionsområden och delprogram synes vara den minsta gemensamma nämnare som tillgodoser informationsönskemålen på högre nivåer i organisationen utan påtagliga nackdelar för lägre regional och lokal myndighet. Det kan emellertid behöva påtalas kraftigare, att indelningarna främst gagnar högre nivåers önskemål om information, så att lägre nivåer inte känner sig styrda mot en ledningsform, som inte gagnar dem själva.

Till frågan om rationaliteten i FPE bör även räknas den särskilda terminologi som används i systemet. Denna fråga har särskilt diskute-

rats både med linjeorganisationens personal och med lokala företrädare för personalorganisationerna.

Varken linjeorganisation eller företrädare för personalorganisationer har givit uttryck åt uppfattningen att terminologin är besvärande. Vissa begrepp har vunnit stadga och det skulle betraktas som ogynnsamt att nu ändra på terminologin, som den tillämpas inom lägre regional och lokal myndighet.

Sammanfattat synes FPE i stort vara rationellt uppbyggt. Vissa förslag till förbättringar sammanfattas senare.

Fungerar FPE tillfredsställande?

Ett ledningssystem kan fungera tillfredsställande även om det finns brister i den rationella uppbyggnaden.

Styrningen i FPE görs genom uppgifter och genom uppgifter i kombination med resurser, som tilldelas ansvarsområden som i regel är organisatoriska enheter. Uppgiftsfördelning på ansvarsområden synes fungera väl.

Budgeten skulle bli ett bättre styrmedel om vissa mål/uppgifter preciserades mera noggrant. I promemorian har berörts hur mobiliseringsverksamheten styrs av i huvudsak generella mål. Målen för grundutbildningen är noggrant angivna. Värderingen av uppnådda resultat har ibland inte en entydigt direkt koppling till angivna mål. För repetitionsutbildningen anger chefen för armén samma mål för förband som genomför fullständig respektive modifierad repetitionsutbildning. Regional precisering av målen för modifierad repetitionsutbildning kan medföra att innebörden av vissa begrepp blir beroende av utbildningstidens längd.

Tillkomst och ökad användning av driftuppdrag innebär en påtaglig förbättring av möjligheten att styra stödproduktionen med uppgifter och resurser. Samtidigt förbättras möjligheten till löpande kontroll av förbrukningen av betalningsmedel.

Budgeten för fastighetsunderhåll är en noggrann beskrivning av uppgifter och beräknat resursbehov.

När det gäller precisering av mål/uppgifter är bristerna störst inom den administrativa verksamheten. Ibland anges målnivå med skalvärden, som inte kan relateras till någon enhetlig norm.

När det gäller personal och värnpliktiga anses resursfördelning i fysiska termer vara mera meningsfull än fördelning i kostnadstermer. Styrning och nyttjandekontroll görs också i fysiska termer. Resursfördelning till och nyttjandekontroll vid kompani görs ofta i antalstermer. Internprissättningen har i något fall fungerat mindre väl och är under översyn.

Resultatredovisning och kontroll försvåras i något fall genom att målen/uppgifterna är mindre precisa. Redovisning av resultat för sig och resursförbrukning för sig stimulerar inte till analys.

Det är en allmän uppfattning att flerårsplaneringen förbättrats och att övrig planering vunnit i stadga sedan FPE infördes. Det är också en allmän uppfattning att resurstilldelning under i huvudsak ett anslag underlättar styrning och förbättrar resursutnyttjandet.

I förhållande till tidigare planeringssystem ger FPE en bättre beskrivning av valsituationen i det fall en uppgift måste utgå för att en annan skall kunna tillkomma. FPE är ändamålsenligt när det gäller att snabbt

beskriva vilka ekonomiska resurser som friställs, om olika uppgifter utgår ur planerad verksamhet eller vilket resursbehov som erfordras, om uppgifter tillkommer.

FPE har medfört en planering med längre tidshorisont, ökad bredd och större djup. Ökad bredd och större djup engagerar fler individer än tidigare. Möjligheten att påverka den egna arbetssituationen har ökat. Denna påverkan skall öka arbetstillfredsställelse och effektivitet. Vid flera myndigheter har denna metodik kommit långt i sin tillämpning. Vid andra myndigheter finns ett större utrymme för fortsatt utveckling. Det kan dock inte hävdas att all personal uttrycker önskemål om aktiv medverkan i planeringen. Den enskilde har genom FPE fått ökad kunskap om vilka uppgifter som skall genomföras och hur de skall genomföras. FPE har därför medfört att personalen fått ökad betydelse vid produktionsekonomiska överväganden om ändringar i gjord planering.

Sett utifrån tidigare planeringssystem har FPE medfört fördelar. Detta är tillfredsställande. Sett utifrån de grundtankar som fanns då systemet infördes och de kompletteringar och justeringar som gjorts sedan dess, behövs en fortsatt anpassning av systemets tillämpning. Ett antal sådana punkter behandlas i granskningspromemorian.

Behovet av beskrivning av produktionsledningen inom armén

För att det vid den nu gjorda undersökningen skall ha varit möjligt att granska om FPE är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande, har det bedömts nödvändigt att göra en ganska omfattande beskrivning av hur verksamheten praktiskt genomförs. En jämförelse mellan FPE utformning och dess tillämpning i praktiken har därefter gjorts, och resultatet därav har redovisats i form av synpunkter och förslag.

Funnes beskrivningar av motsvarande slag tillgängliga på olika nivåer i organisationen, skulle möjligheterna öka för den enskilde befattningshavaren att förstå olika sammanhang, att inom sitt eget område verka för en kompletterande anpassning till systemets idéer och att lämna förslag till kompletteringar och jämkningar.

Chefen för armén har utfärdat vissa tillämpningsanvisningar. Dessa synes dock inte vara tillräckliga. Det som saknas är en samlad beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas på central, regional och lokal nivå. Beskrivningen i denna promemoria är inte fullständig. Den bör emellertid kunna vara ett av ingångsvärdena. En beskrivning av här nämnt slag bör utarbetas. Den skulle kunna få användning i exempelvis följande sammanhang.

- För kontinuerlig kontroll av hur tillämpad ledning och ledningsmetodik överensstämmer med den ledningsfilosofi, som planerings- och ekonomisystemet ger uttryck för.
- Som underlag för utbildning vid skolor och kurser.
- För introduktions- och kompletteringsutbildning av personal som skall tjänstgöra i staber på olika nivåer.
- För befälsutbildning vid förband.

Kunskap om och förståelse för olika sammanhang synes också vara en av förutsättningarna för framgångsrik decentralisering och delegering. Den bör öka arbetstillfredsställelsen och kan möjligen också mins-

ka administration och kostnader. Vissa myndigheter har konstaterat behoven och utarbetat beskrivningar av delproblem och genomfört kompletterande utbildning, som i något fall och till berörda delar även innefattat de värnpliktiga. Det yttersta syftet bör vara, vad som i andra sammanhang kallas en allmän höjning av den ekonomiadministrativa nivån.

Sammanfattning av synpunkter och förslag

Granskningen har avsett produktionsledningssystemet inom armén med tyngdpunkten på verksamheten på lägre regional och lokal nivå.

Sett i stort är FPE rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande.

- FPE har medfört en förbättrad flerårsplanering. Planeringen i övrigt har vunnit i stadga. FPE är som ekonomiskt planeringssystem ändamålsenligt när det gäller att snabbt beskriva ändrade resursbehov om uppgifter tillkommer eller utgår.
- Resurstilldelning under i huvudsak ett anslag underlättar styrning och förbättrar resursutnyttjandet.
- FPE har medfört en planering med längre tidshorisont, ökad bredd och större djup. Fler individer än tidigare engageras. Möjligheten att påverka den egna arbetssituationen har ökat.
- Det särskilda språket i FPE används i begränsad omfattning inom de enskilda myndigheterna. Terminologin anses inte som besvärande.

Förbättringar är möjliga. Framförda synpunkter och förslag skall medverka till detta. De sammanfattas enligt följande.

- Instruktion för chef för lägre regional och lokal myndighet bör utarbetas och fastställas. Tillämpningen av allmän verksstadga bör klargöras.
- De enskilda myndigheterna bör upprätta egen samlad flerårsplan, som med utgångspunkt i krigsorganisationen beskriver kraven på produktion och samordning inom fredsorganisationen.
- Chefen för armén bör pröva möjligheten att minska direktstyrningen årsvis av befälsutbildning vid förbanden, så att dessa får utrymme att genomföra utbildning grundad på egen flerårsplanering.
- Lägre regional och lokal myndighets önskemål om tillgång till organisation, personellt innehåll, utrustningslistor och behov av förrådsutrymme i samband med krigsorganisationsförändringar, i sådan tid att detaljerad verksamhetsplanering kan genomföras, bör tillgodoses.
- Mobiliseringsmyndighet bör inom sig utse någon som under regementschefen har det sammanhållande ansvaret för kontroll av innehållet i de krigsförband som myndigheten har mobiliseringsansvar för. Mobiliseringsmyndighet bör årsvis i sekundäruppdraagsförslag anmäla planerad mobiliseringsberedskap och redovisa eventuella alternativa förslag uttryckta i ekonomiska termer.
- Den nu använda modellen att ange mål för grundutbildningen — utbildningsmål för typkompani m. m. — uppfattas som ändamålsenlig. Chefen för armén bör pröva sammanhanget mellan de mål som anges och resultatredovisningen samt formerna för denna. Anpassning till nu fastställd modell för värdering av krigsförband kan kräva jämkningar.

- Metodiken att ange mål inom områdena administration och förvaltning genom nivåvärde bör utgå. Målet bör anges konkret. Goda exempel finns. De bör bringas till kännedom och tillämpning. Uppgiftspreciseringar för och dokumentation av internplanering inom ansvarsområde bör i flera fall utvecklas.
- Den ekonomiska handlingsfriheten när fråga är om personal är så begränsad att flertalet lägre regionala och lokala myndigheter upplever personalkostnadsbudgeteringen som mindre meningsfull. Styrning och kontroll genomförs i fysiska termer. Kan inte lättnader i regelsystemet förutses bör nämnda myndigheter avlastas denna administration. Statsmakternas syn på den framtida styrningen bör vara vägledande för beslut i denna fråga.
- Kommer frågan om nivå för personalkostnadsbudgeteringen att prövas, bör frågan om budgetnivå för vissa värnpliktskostnader prövas samtidigt.
- Det bör prövas hur möjliga vinster kan uppväga en något ökad administration, om hyran för främst byggnader/lokaler ingår i budgeten för lägre regional/lokal myndighet.
- Detaljstyrningen av viss marginell resursanvändning bör begränsas.
- Lägre regional och lokal myndighet har en fastställd kostnadsbudget och en godkänd förbrukning av betalningsmedel. Viss risk finns att detta uppfattas som ekonomisk dubbelstyrning och kan medföra icke rationella beslut. Kostnadsbudgeten bör vara styrande. Reglerna för samspelet mellan denna budget, uppgifterna och förbrukningen av betalningsmedel bör formuleras entydigt.
- Metodstyrning genom nuvarande form av centralt utgivna övningsförteckningar bör upphöra. Övningsförteckningarna bör endera omredigeras så, att sammanhang och stegringsföljd framgår tydligare samt förteckning av aktiviteter utbytas mot mål och delmål, eller ersättas med en kompletterande utbildning i planeringsmetodik som har sin utgångspunkt i slutmålen.
- Planerings- och budgetprocessen omfattar preliminär och slutlig version samt en eller två revideringar avseende varje verksamhetsår. Den genomförs först regionalt och därefter regionalt-centralt. Försvarets ledningsutredning har föreslagit studium och eventuellt försök gällande alternativa former. Oberoende av form bör planerings- och budgetdialogen grundas på preciserade uppgiftsförslag från lägre regional och lokal myndighet. Brister finns inom detta område.
- Vissa delar av nuvarande innehåll i lägre regional och lokal myndighets resursbehovsanmälan bör kunna utgå.
- Enskild myndighet bör disponera sin verksamhetsorder främst med hänsyn till den interna styrningen. Det synes som om myndigheter i vissa fall känt sig bundna av exempelvis indelningen i delproduktionsområden.
- Redovisning efter ett budgetår bör genomgående följa modellen att uppgifter, resurser, resultat, differenser, motiv och eventuella förslag redovisas i ett sammanhang.
- Lägre regional och lokal myndighet genomför analyser i någon form. Analysen har inte fått samma fasta mönster som flertalet övriga rutiner. En möjlig väg till förbättring synes vara, att den enskilda myndigheten arbetar fram en helhetssyn avseende syfte, omfattning, innehåll, tidpunkter och ansvarsfördelning för analysen.

- En samlad beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas på central, regional och lokal nivå saknas. Därmed saknas också en konkret beskrivning av hur man praktiskt tillämpat det nya ledningssystemets idéer. Kunskap om och förståelse för olika sammanhang synes vara en av förutsättningarna för framgångsrik decentralisering och delegering. En beskrivning bör utarbetas.

2 Remissammanställning

Yttranden över granskningspromemorian har efter remiss lämnats av överbefälhavaren (ÖB), chefen för armén (CA), försvarets rationaliseringsinstitut (FRI), riksrevisionsverket (RRV), militärbefälhavaren för södra militärområdet (MBS), militärbefälhavaren för nedre Norrlands militärområde (MBNN), chefen för Södra skånska regementet och Malmö försvarsområde (C P7/Fo11), chefen för Kronobergs regemente och försvarsområde samt Kalmar försvarsområde (C 111/Fo 18/16).

Överbefälhavaren och chefen för armén har avgett gemensamt yttrande.

Allmänna synpunkter

Den i granskningspromemorian redovisade beskrivningen av hur försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) tillämpas på främst lägre regional och lokal nivå inom armén får ett uttalat stöd i remissyttrandena. ÖB/CA anser att den omfattande och detaljerade beskrivningen av produktionsledningssystemet på främst lägre regional och lokal nivå med fördel kan utnyttjas i olika utbildningssammanhang. RRV framhåller att promemorian ger en fyllig och instruktiv beskrivning av den roll som FPE har som ledningsinstrument för myndigheter på lägre regional och lokal nivå inom armén. MBS liksom MBNN anmäler som sin uppfattning att granskningspromemorian utgör en bra beskrivning av produktionsledningen på främst lägre regional och lokal nivå. C P7/Fo11 och C 111/Fo 18/16 framhåller att utredningen väl beskriver hur FPE tillämpas på lägre regional och lokal nivå.

Remissmyndigheterna är positiva till huvuddelen av de i granskningspromemorian framförda förslagen. RRV anser att verket, med stöd av egna rapporter efter genomförda förvaltningsrevisioner av regementen inom armén, i allt väsentligt kan instämma i de synpunkter och biträda de förslag som framförs i granskningspromemorian. ÖB/CA framhåller att granskningen är genomförd under en period då stora ansträngningar gjorts för att eliminera brister och missuppfattningar i FPE, varför de framförda synpunkterna i allmänhet är kända och under behandling. Vidare framhålls att granskningspromemorian i många avseenden bestyrker de förhållanden som föranlett besluten om försök med decentraliserad produktionsledning och att påpekade brister och förslag till förbättringsåtgärder torde vara giltiga för även andra myndigheter än de undersökta. C P7/Fo11 biträder framförda förslag med "vissa anmärkningar", som behandlas under särskilda punkter i det följande. C 111/Fo 18/16 har inte haft något att invända mot redovisade synpunkter och förslag. MBS biträder framförda förslag, men diskuterar särskilt vad som bör gälla vid budgetering och redovisning av kost-

nader för personal och värnpliktiga samt sambandet mellan en kostnadsbudget och behovet av betalningsmedel.

De lägre regionala/lokala myndigheterna har inte redovisat avvikande uppfattning vad gäller i promemorian framförda synpunkter och förslag angående budgetering och redovisning av kostnader för personal och värnpliktiga. De har heller inte haft särskilda synpunkter att anföra angående sambandet mellan en kostnadsbudget och ansvaret för förbrukning av betalningsmedel. De högre regionala och centrala myndigheterna har i sina yttranden tagit upp dessa områden till diskussion. Det anförda redovisas under särskilda punkter i det följande.

FPE uppbyggnad och rationalitet

I granskningspromemorians sammanfattande del anges att FPE sett i stort är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande och att framförda synpunkter och förslag skall medverka till möjliga förbättringar.

ÖB/CA delar denna uppfattning, men framför också att en fortsatt utveckling är nödvändig för att bl. a. grundtankarna i systemet om ekonomiskt ansvar, delegering, kostnadsmedvetande m. m. skall kunna få en tillämpning som medför högre effektivitet och bättre arbetstillfredsställelse. FRI instämmer med utredningen i att FPE i huvudsak är funktionellt uppbyggt, men anser att åtskilliga förbättringar måste göras vad gäller tillämpningen av systemet. Institutet konstaterar att då granskningspromemorian har sin tyngdpunkt i verksamheten på lägre regional och lokal nivå inom armén, ger den inte svar på frågan om FPE är rationellt uppbyggt och fungerar tillfredsställande för ÖB, försvarsgrenschef eller fackmyndighet. Institutet framför också att den administrativa omfattningen av FPE bort belysas utförligare liksom spörsmålet om tillämpningen av FPE lett till verkliga besparingar för försvaret som helhet. MBNN anser de grundläggande principerna för FPE som lämpliga, men anser också att tillämpningen i flera avseenden ännu inte anpassats till dessa principer. Detta gäller, enligt MBNN, särskilt målstyrningen och resultatvärderingen. MBNN vill dock framhålla att väsentligt för ändringar och förbättringar i fråga om FPE tillämpning kan beräknas bli genomförda under de närmaste åren. MBNN vill därvid särskilt framhålla de inom militärområdet under budgetåret 1979/80 påbörjade försöken med decentraliserad produktionsledning. MBNN pekar också på att ansvarsfördelningen mellan olika nivåer liksom den tekniska utformningen i flera avseenden varierar mellan olika huvudprogram och anser att en mera allsidig belysning omfattande myndigheter ur samtliga försvarsgrenar och programmet Operativ ledning varit önskvärd, liksom en utökad behandling av fackmyndigheternas roll. Detta skulle, enligt MBNN, i sin tur ha medfört en bättre belysning av militärbefälhavarens roll som samordnare inom nämnda huvudprogram.

Produktionsledning och instruktioner

I granskningspromemorian framhålls att det saknas dels en samlad beskrivning av hur produktionsledningen inom armén utövas på central, regional och lokal nivå, dels en instruktion för förbandschef.

FRI instämmer i detta och anser att de försök som pågår med decentraliserad produktionsledning innebär att fördelningen av ansvar och befogenheter mellan olika nivåer kommer att omprövas. Institutet anser att detta måste beaktas då en beskrivning av produktionsledning- en samt instruktion för förbandschef utarbetas. ÖB/CA anger att che- fen för armén kommer att utarbeta en beskrivning av hur produktions- ledningen inom armén utövas i samband med omarbetning av nuvaran- de anvisningar för FPE tillämpning inom armén. ÖB/CA anser också att behov av instruktion för chef för lägre regional och lokal myndighet föreligger. ÖB har planlagt att i samverkan med försvarsgrenscheferna utarbeta sådana instruktioner, när pågående arbete i försvarsdeparte- mentet med instruktioner för myndigheter som lyder direkt under re- geringen är klart. MBNN framhåller att det är angeläget att arbetet med nya instruktioner för myndigheterna genomförs så snart som möj- ligt i syfte att bl. a. åstadkomma erforderlig stadga vad beträffar fack- myndigheternas skyldigheter och befogenheter. FRI framhåller i detta sammanhang att institutet erfarit att lokal nivå ofta upplever central nivåns samordningsfunktion som bristfällig. Förutom att lokal nivå, en- ligt FRI, känner sig starkt centralstyrd i många detaljfrågor anser man det som en icke samordnad direktstyrning från olika delar av centrala staber och fackmyndigheter. I granskningspromemorian framhålls i samband med krigsorganisationsförändringar att de lägre regionala/lo- kala myndigheterna anser att högre nivåers planering och/eller verk- ställighet inte alltid är samordnad på ett från deras synvinkel önskvärt sätt. MBNN vill kraftigt understryka detta och anser att förhållandena är betydligt mer försvarande än som framgår av granskningspromemo- rian. C P7/Fo11 understryker förslaget att arbetet med instruktioner för chefer för försvarsområdesförband och övriga regementschefer fort- sätter och förs fram till beslut. I dessa instruktioner bör, enligt C P7/ Fo11, bl. a. ansvarsfördelningen mellan chef för försvarsområdesför- band och annan (andra) understödd(a) regementschef(er) entydigt an- ges.

Flerårsplanering m. m.

I granskningspromemorian anges att de enskilda myndigheterna bör upprätta egen samlad flerårsplan, som med utgångspunkt i krigsorgani- sationen beskriver kraven på produktion och samordning inom freds- organisationen.

FRI instämmer i betydelsen av långsiktig produktionsplanering och anser att den långsiktiga produktionsplaneringen måste spridas nedåt i organisationen eftersom det inte går att få ett effektivt resursutnyttjan- de utan den, vare sig på central eller lokal nivå. Institutet vill peka på att för att möjliggöra långsiktig rationaliseringsplanering med större investeringar, så krävs en långsiktig produktionsplanering. En långsik- tig produktionsplanering på lägre regional/lokal nivå torde vara en nödvändig förutsättning för att bl. a. centrala myndigheter skall få en uppfattning om huruvida de lägre regionala/lokala myndigheterna har uppfattat den långsiktiga inriktning som anges i "programplaner" m. m. på ett riktigt sätt. En långsiktighet och ökad planmässighet blir därmed, enligt FRI, en förutsättning för att åstadkomma en decentralisering i det korta perspektivet. ÖB/CA biträder uppfattningen att de olika fler- årsplaner som finns vid myndigheterna bör samordnas och helst samlas

i ett dokument. Arbete med detta pågår, enligt ÖB/CA, även vid myndigheter utanför södra militärområdet. Fördelen med långsiktig produktionsplanering har framhållits av överbefälhavaren i samband med viss utbildning och kommer, enligt ÖB/CA, att betonas vid omarbetning av anvisningar för FPE tillämpning.

Formulering av mål, resultatvärdering m. m.

I granskningspromemorian har framhållits att metodiken att ange mål inom områdena administration och förvaltning genom nivåvärde bör utgå och att målet bör anges konkret.

FRI betonar behovet av väl definierade och kvantifierbara mål. FRI anser att möjligheterna bör prövas att förenkla målformuleringarna. De mål som anges av överordnad nivå bör i första hand inriktas mot primärproduktionen. Institutet vill understryka nödvändigheten av att inom förbanden speciellt målen för den interna administrationen utformas med bestämda krav på effektivitetsutveckling.

ÖB/CA framhåller att vid formulering av mål inom områdena administration och förvaltning är det viktiga att beskriva målen så, att det går att avgöra om målen har uppnåtts eller inte. Mot denna bakgrund pågår fortsatt arbete med att förbättra målformuleringarna inom dessa områden. MBNN framhåller att stor uppmärksamhet måste ägnas åt målformuleringar samt minskning och förenkling av handlingsreglerna i samband med pågående försök med decentraliserad produktionsledning och att detta arbete kommer att ges hög prioritet. C 111/Fo 18/16 anser att vissa uppgifter som riktas till lokala myndigheter, till exempel "vidmakthåll allmän ledning och förbandsverksamhet", är svåra att mäta och att det därmed också är svårt att genomföra en analys av förhållandet mellan insatta resurser och uppnådda resultat.

ÖB/CA anmäler att chefers för armén bestämmelser för prestationsvärdering under grundutbildning kommer att överses i samband med en framtida utformning av ett för försvarsgrenarna gemensamt system. Sammanhanget mellan de mål som anges och resultatredovisningen samt formerna för denna kommer att utvärderas i försöken med decentraliserad produktionsutveckling. C P7/Fo11 anser att nuvarande tregradiga skala som används för sammanfattande omdöme vid prestationsvärdering efter grund- och repetitionsutbildning är enkel, bra och möjlig att tillämpa lika och vidare att detta inte är möjligt i en femgradig skala, varför återgång till en sådan icke bör göras. C P7/Fo11 anser också att övningsförteckningarna bör finnas kvar, men utformas enligt ett i granskningspromemorian framfört förslag. Normer för ammunition och körmil bör, enligt C P7/Fo11, också finnas kvar och vara ramstyrande.

Budgetering m. m. av vissa resurser. Budgetdialog

I granskningspromemorian framhålls att lägre regional och lokal myndighet inte anser att personalkostnadsbudgetering och personalkostnadsredovisning är ett för deras del verksamt styrmedel. Detta sammanhänger dels med att friheten att påverka den personella tillgången är mycket starkt begränsad, dels med att fördelningen av den på kort sikt givna tillgången på personal mera styrs av regelsystem och

bedömt bästa nyttjande av den enskilde befattningshavaren än av ekonomiska beräkningar. Om statsmakterna anser, anges vidare i promemorian, att samma regelsystem skall gälla framöver, kan det betvivlas om det är rationellt att lönedelen för militär och civilmilitär personal ingår i lägre regional och lokal myndighets budget. Kan lättnader i regelsystemet förutses, synes skäl finnas att bibehålla nuvarande ordning. I promemorian anges också att i det fall frågan om hur personalens löner skall ingå i budgeten provas, så bör också provas hur de värnpliktigas löneförmåner m. m. skall ingå.

De lägre regionala/lokala myndigheterna har inte anmält avvikande mening i denna fråga. MBS framför som sin uppfattning att personalbudgetering och budgetering av värnpliktskostnader även fortsättningsvis bör genomföras av lägre regionala/lokala myndigheter och anger också vissa krav på att ett datorstött personalbudgeteringssystem införs. Det framgår inte närmare av MBS yttrande om ställningstagandet även gäller vid ett oförändrat regelsystem inom personalområdet. MBNN framhåller att försöken med decentraliserad produktionsledning bl. a. torde komma att omfatta personalfrågor och att detta liksom även andra faktorer talar för att ansvaret för personalbudgetering bör bibehållas på lägre regional och lokal nivå. Eftersom militärbefälhavaren i framtiden, enligt MBNN, bedöms få ökade befogenheter att besluta i fråga om omfattningen av i varje fall repetitionsutbildningen, så bör nuvarande budgetnivå för värnpliktskostnader bibehållas. ÖB/CA framhåller att en central budgetering av personalkostnaderna skulle strida mot FPE grunder. Strävan är i stället, framhåller ÖB/CA, att öka den lokala chefs handlingsfrihet vad gäller personalens nyttjande och därmed starkare knyta personalkostnaderna till olika uppgifter. Lokal budgetering och fördelning av personalkostnaderna till uppgifter bedöms underlätta intern rationalisering och uppmuntra till mindre personalkrävande produktionsmetoder. FRI anser att om man vill följa grundtankarna i FPE så bör man förorda ett ökat lokalt ansvar för personalens kvantitet, kvalitet och utnyttjande. Detta är/borde vara en av regementschefens viktigaste uppgifter med tanke på personalkostnadernas stora andel av förbandets kostnader. Det är orimligt att betrakta personalkostnaderna och -utnyttjandet som opåverkbara.

Förbanden skulle då tappa helhetsgreppet och få mindre motivation för att vidta arbetsbesparande åtgärder. Detta skulle i sin tur leda till att förbanden än mer än i dag betraktar detta och andra rationaliseringar som en uppgift för central nivå. Den i granskningspromemorian antydda utvecklingen skulle, enligt FRI, strida mot politiska uttalanden om vidgad decentralisering. RRV har inte haft något att erinra mot den beskrivning eller de synpunkter och förslag som framförs i granskningspromemorian.

FRI anser att försök bör genomföras med en i promemorian redovisad alternativ modell för planerings- och budgetdialogen. MBNN anser att försöken med decentraliserad produktionsledning kan beräknas ge nya erfarenheter vad beträffar budgetdialogen.

Fastighetsförvaltning m. m.

RRV framhåller i fråga om fastighetsförvaltningen vid de i promemorian berörda myndigheterna, att RRV lämnat sin utredning till regeringen i maj 1979. Utredningen innehåller, enligt RRV, ett princip-

förslag som tillgodoser de synpunkter beträffande denna förvaltningsgrens inordnande i FPE som framförs i granskningspromemorian. Regeringen har, framhåller RRV, i juni 1979 gett överbefälhavaren i uppdrag att på grundval av resultatet av RRV utredning m. m. lämna förslag till hur ledning m. m. av fortifikations- och byggnadsverksamheten inom försvarsmakten skall utövas. FRI yttrar sig över det i promemorian framförda förslaget angående budgetering av hyror och betona vikten av att det undersöks hur hyrorna kan användas som styrmedel.

Kostnadsbudget och betalningsmedelsansvar

I granskningspromemorian redovisas hur lägre regional och lokal myndighet har en fastställd kostnadsbudget och en av militärbefälhavaren godkänd prognos för förbrukning av betalningsmedel. Det framhålls också att viss risk finns att detta uppfattas som ekonomisk dubbelstyrning, vilket hänger samman med att reglerna för samspelet mellan kostnadsbudgeten, uppgifterna och förbrukningen av betalningsmedel inte uppfattas som entydiga. I promemorian föreslås att kostnadsbudgeten skall vara styrande och att de berörda reglerna för samspel formuleras så att de blir entydiga.

FRI anser att frånvaro av lokal chefs betalningsmedelsansvar kan ses som ett eftersättande av grundtankar i FPE om lokalt ansvar. Institutet framhåller att arbete pågår med att studera olika frågor kring lokalt betalningsmedelsansvar. Detta gäller till exempel driftbudgetering med lokala internpriser som styrmedel, möjligheter till uppföljning av betalningsmedel per uppdrag, förändrade informationsbehov på lokal och central nivå, överföring av resurser/skulder mellan budgetår m. m.

ÖB/CA anser att lägre regional och lokal myndighet även skall ha ansvar för de utbetalningar som görs på denna nivå. Sambandet mellan kostnader och betalningsmedel är så starkt att både kostnadsutfallet och betalningskonsekvenserna måste följas upp och kontrolleras. Överbefälhavaren har vid omarbetningen av sina anvisningar för FPE mer än tidigare betonat lokal myndighets betalningsmedelsansvar liksom Chefen för armén i planerings- och budgetdirektiven för kommande år. FPE kommer antagligen, enligt ÖB/CA, att fungera mer tillfredsställande när detta synsätt helt slagit igenom. MBNN bedömer att likviditetsansvar kommer att åvila de lokala myndigheterna. MBNN framhåller vidare att det är väsentligt att skillnaden mellan kostnader och betalningsmedel nedbringas så långt detta är möjligt. Härigenom skapas säkrare underlag för beslut angående omfördelning av resurser och för att upprätta prognoser. En av förutsättningarna härför är, enligt MBNN, att fastställa prislistor är så realistiska som möjligt. MBS anser att kostnadsbudgeten alltför mycket bör vara styrande för lokal och regional myndighet då nuvarande organisation (O.L.I.) icke medger en styrning med enbart betalningsmedel. Systemet för kostnadsbudgetering bör dock överses i syfte att få bättre överensstämmelse mellan kostnader och betalningsmedel. Nuvarande system torde också medge att man inom myndigheten arbetar parallellt med en kostnads- och en betalningsbudget. Detta måste dock medföra att organisationen för ekonomiadministration inom myndigheten förändras. Härvid torde också, enligt MBS, förutsättningarna för att åsätta lokala internpriser (standardkostnader) öka.

C P7/Fo11 framhåller att ett i en instruktion noggrant reglerat ansvarsförhållande också hänger samman med ansvaret för kostnader och betalningsmedel.

Övrigt

FRI anser att ytterligare en förutsättning för decentralisering är att det finns fungerande kontrollinstrument. Dessa kräver effektiv uppföljning och analys, vilka i sin tur kräver goda informationssystem. Arbetet med att ta fram information till fackmyndigheterna upplevs ofta betungande och omotiverat vid lokala myndigheter. Institutet instämmer med vad som anförs i granskningspromemorian att centrala myndigheters och då i första hand fackmyndigheters behov av beslutsunderlag bl. a. vad gäller resursbehovsanmälan bör ses över.

Fackmyndigheternas behov av analysunderlag för att kunna följa t. ex. kostnadsutvecklingen måste tillgodoses. Som framgår av försvarets rationaliseringsplan 1979 anser institutet att utveckling av informationssystem inom alla fackområden är en mycket angelägen uppgift och att förstudier om behov av sådana bör påbörjas. Såväl den lokala myndighetens som fackmyndighetens behov av analysunderlag måste därvid tillgodoses, men på ett sådant sätt att lokala myndigheter inte får merarbete.

FRI instämmer i att indelningen i delproduktionsområden och delprogram inte gagnar styrningen inom lägre regional och lokal myndighet och anser att förhållandena bör granskas i syfte att åstadkomma förenklingar.

C P7/Fo11 instämmer i det i granskningspromemorian framförda förslaget rörande behov av sammanhållande ansvar inom mobiliseringsmyndighet för kontroll och uppföljning av krigsförbandens (mobiliseringsenheternas) status.