

Förslag

1979/80:4

Riksdagens revisorers förslag angående programbudgetering hos civila myndigheter

1979-09-27

*Till riksdagen**Programbudgetering hos civila myndigheter*

Den statliga sektorns snabba tillväxt och den ökande komplexiteten i statsförvaltningen har medfört ett ökat behov av att förbättrade metoder för ekonomisk planering, styrning och kontroll utvecklas.

Statsbudgeten med tillhörande anvisningar om hur anslag får användas är den kanske viktigaste formen för styrning av den statliga förvaltningen i Sverige. Det statliga budgetsystemet har kritiserats bl. a. för att vara alltför kameralt inriktat och för att inte erbjuda statsmakterna ett tillräckligt medel för en effektiv styrning och kontroll av en alltmer komplex och föränderlig förvaltningsverksamhet. Hithörande problem togs på allvar upp till behandling under 1960-talet. Diskussionen kom främst att röra sig om de metoder för planering och budgetering som utvecklats inom företagsekonomin för styrning av enskilda företag och som i Förenta staterna vidareutvecklats och tillämpats inom den offentliga sektorn i form av s. k. programbudgetering.

Statskontoret fick år 1963 Kungl. Maj:ts uppdrag att i samråd med riksrevisionsverket (RRV) utreda möjligheterna att introducera s. k. programbudget m. m. i statsförvaltningen. Enligt detta beslut skulle utredningen, jämsides med de teoretiska och principiella studierna, bedrivas i form av försöksverksamhet vid vissa utvalda myndigheter. Utredningen avlämnade år 1967 betänkandet Programbudgetering (SOU 1967:11-13).

I 1967 års statsverksproposition betonades angelägenheten av omprioriteringar och besparingar i den statliga verksamheten. Samma år godkände riksdagen de i propositionen nr 79 förordade riktlinjerna för den statliga redovisnings- och revisionsverksamhetens organisation. Härigenom förväntades såväl statsmakterna som de enskilda myndigheterna få ett bättre underlag för anslags- och budgetanalys, budgetprognoser och andra sammanställningar som är väsentliga för den ekonomiska styrningen av myndigheternas verksamhet.

Mot bakgrunden av detta riksdagsbeslut fattade Kungl. Maj:t år 1968 beslut om en utökad försöksverksamhet med programbudgetering. Försöksverksamheten kom efter hand att omfatta ett 30-tal myndigheter. Riksdagens

revisorer beslutade år 1976 att de resultat som uppnåtts under den omfattande försöksverksamheten med programbudgetering skulle undersökas.

Vid behandlingen av propositionen om riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsystemet år 1977 tog riksdagen, jämte annat, ställning till försöksverksamheten med programbudgetering. Beslutet innebar att försöksverksamheten skulle avslutas och övergå i ett fortsatt arbete med att allmänt förbättra ekonomiadministrationen i statsförvaltningen bl. a. inom ramen för en successiv, myndighetsanpassad utveckling och tillämpning av statens ekonomiadministrativa system (SEA).

Begreppet SEA, som lanserats av RRV, kan närmast beskrivas som ett synsätt och en sammanfattande benämning på de olika komponenter som bör innefattas i en god ekonomiadministration i staten.

Genom det nära sambandet mellan försöksverksamheten med programbudgetering och utvecklingen av SEA-systemet har den företagna granskningen av programbudgetverksamheten berört även det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet.

Resultatet av undersökningen har redovisats i en granskningspromemoria, benämnd Programbudgetering hos civila myndigheter. Promemorian har i vanlig ordning remissbehandlats. En sammanfattning av promemorian och dess förslag samt en sammanställning av avgivna remissvar har som bilaga 1 och bilaga 2 fogats till denna skrivelse. Promemorian och remissyttrandena finns tillgängliga på revisorernas kansli.

Som framgår av remissammanställningen har bedömningarna av granskningspromemorians förslag till sina huvudlinjer varit positiva. Statskontoret och RRV anser dock att vissa av de angivna förslagen inte varit tillräckligt konkret formulerade. Riksdagens revisorer vill i detta sammanhang framhålla att revisorerna enligt sin instruktion företrädesvis skall behandla frågor av större räckvidd och principiell betydelse. Den närmare utformningen av konkreta handlingsprogram, grundade på revisorernas iakttagelser, måste anses ankomma på berörda myndigheter och rationaliseringsorganen. Revisorerna önskar vidare peka på att de åtgärder som föreslås med anledning av den genomförda granskningen har beröring med frågor som f. n. behandlas av förvaltningsutredningen.

Som framgår av granskningspromemorian är s. k. målstyrning en grundläggande idé vid utnyttjandet av systemet med programbudgetering.

Statsmakternas övergripande mål för myndigheters verksamhet är emellertid ofta mycket allmänt uttryckta. Detta innebär att myndigheterna måste tolka och bryta ned målen till mera konkreta handlingsprogram.

Varje myndighet förväntades vid programbudgetering i anslagsframställningen redovisa sin planering och budgetering av både prestationer och kostnader. Syftet var bl. a. att statsmakterna skulle få en bättre uppfattning om den sakliga underbyggnaden och styrkan i myndighetens begäran om anslagsmedel. Genom att såväl planering som budgetering och redovisning byggdes upp på en gemensam programstruktur skulle förutsättningar skapas

för en bättre samordning och avvägning av olika verksamhetsområden.

Regeringens och riksdagens uppgift vid fullt utbyggd programbudgetering skulle huvudsakligen vara att på grundval av alternativ fastställa de ändamålsinriktade s. k. programmen och fördela tillgängliga finansiella resurser mellan olika ändamål och myndigheter. Valet av verksamhetsmetoder och fördelning av anslagsmedel på olika slag av produktionsfaktorer inom ett program skulle myndigheten i princip få bestämma över själv, så länge man rörde sig inom den givna kostnadsramen.

Såväl svenska som utländska erfarenheter av försöksverksamhet med programbudgetering har visat att det i väsentliga avseenden alltjämt saknas praktiska förutsättningar för en mera generell tillämpning av formella totalintegrerade ekonomiadministrativa styrsystem som programbudgetering i offentlig förvaltning. Som framgår av granskningspromemorian har den svenska försöksverksamheten fäst uppmärksamheten på att förhållandena inom statsförvaltningen är alltför mångskiftande och att kraven på flexibilitet är alltför stora för att det skall vara möjligt att bygga upp sådana totalintegrerade styrsystem. Svårigheterna har kunnat hänföras till dels brister i programbudgetmodellens verklighetsanpassning, dels otillräckliga externa stöddinsatser från centralt håll vid införandet av det nya systemet. Bland de omständigheter som har medverkat till att planerna på att gå över till programbudgetering i statsförvaltningen inte kunnat förverkligas i avsedd omfattning nämns följande i granskningspromemorian.

- Svårigheter att för såväl myndigheterna som deras olika organisatoriska delar ange klara och konkreta mål. Målstyrning och delegering samt indelning av verksamheter i program som återspeglar målen har därigenom försvårats.
- Otillräckligt utbyggd långsiktig alternativsökande planering.
- Svårigheter att mäta och värdera prestationer och resultat av olika verksamheter.
- Förekomsten av s. k. flermålsaktiviteter, vilket försvårat kostnadsfördelning och resultatanalys samt verksamhetens indelning i ändamålsinriktade program.
- Otillräckligt stöd från centralt håll vid försöken att genomföra programbudgetering i statsförvaltningen och en alltför passiv budgetdialog.

Vissa av de omständigheter som försvårat den praktiska tillämpningen av programbudgetmodellen torde verka hindrande även vid tillämpningen av de inom ramen för SEA utarbetade allmänna rekommendationerna för verksamhetsplanering och resultatanalys. Bland dessa faktorer kan nämnas svårigheter i fråga om t. ex. målpreciseringar, utarbetande av alternativ i verksamheten samt mätning av och jämförelser mellan verksamhetsresultat.

Vid den genomförda undersökningen har även ett antal riksdagsutskott ombetts redovisa hur beslutsunderlaget för budgetbehandlingen påverkats av

övergången till programbudgetering.

Om resultatet av denna enkät kan sammanfattningsvis anföras att utskotten endast undantagsvis anser sig ha fått ett bättre underlag för budgetbehandlingen och för bedömning av alternativ för verksamhetens inriktning vid programmyndigheterna.

Även om det ej till alla delar visat sig möjligt att tillämpa den ursprungliga programbudgetmodellen torde det, enligt revisorernas mening, med fog kunna hävdas att försöksverksamheten med programbudgetering och arbetet med att utveckla olika ekonomiadministrativa tekniker i samband därmed bidragit till en förbättrad ekonomiadministrativ styrning.

Det gemensamma syftet för såväl programbudgetmodellen som SEA är att genom tillämpning av förbättrad planering, styrning och kontroll effektivisera den statliga verksamheten. Revisorerna vill, i likhet med vad finansutskottet i november 1977 anförde i betänkandet angående modernisering av det statliga budgetsystemet, stryka under att många av de idéer och metoder som förespråkas i dessa system förtjänar att vinna ökad tillämpning inom statsförvaltningen. Inte minst gäller detta i dagens ansträngda statsfinansiella läge. I 1979 års budgetförslag framhålls bl. a. att en öppen attityd till möjligheterna att omdisponera befintliga resurser krävs för att mera högt prioriterade reformanspråk skall kunna förverkligas. En ambition måste således vara att befintlig verksamhet i större utsträckning utsätts fören förutsättningslös prövning. Enligt revisorernas mening torde möjligheterna för den enskilda myndigheten att i ett kortsiktigt perspektiv åstadkomma större besparingar vara begränsade, ett förhållande som strukits under även av några remissmyndigheter.

Den i många avseenden värdefulla myndighetsrationaliseringen är således inte tillräcklig för att motverka pågående utgiftsökning. För att mera omfattande omprioriteringar skall kunna genomföras, erfordras, såsom framhålls i granskningspromemorian, en planering både i ett längre tidsperspektiv och i ett större sammanhang än vad som vanligtvis kan överblickas på myndighetsnivå. Det är främst i ett mera långsiktigt och övergripande perspektiv som resursanvändningen kan förändras.

De överordnade målen för myndigheternas verksamhet är, som tidigare nämnts, i regel mycket allmänt givna, och myndigheterna verkar ofta i ett större sammanhang, i vilket de olika myndigheternas åtgärder är beroende av varandra. Erfarenheterna från såväl försöksverksamheten med programbudgetering som tillämpningen av de senaste årens petitaanvisningar, i vilka önskvärdheten av en omprioritering av pågående verksamheter betonats, har visat att det är svårt för den enskilda myndigheten att på eget initiativ urskilja och utreda mera genomgripande alternativa inriktningar av verksamheten. En sådan utredningsverksamhet är även förhållandevis resurskrävande. Mot angiven bakgrund har i granskningspromemorian föreslagits att särskilda beredningar tillsätts med uppgift att för en hel samhällssektor utreda vilka möjligheter som finns att modifiera pågående verksamheter, så att resurserna

kan styras över till mera angelägna verksamhetsområden. Vid prioriteringarna anses uppnådda verksamhetsresultat särskilt böra beaktas. I beredningarna föreslås såväl parlamentariker som experter på det aktuella förvaltningsområdet ingå. Genom medverkan av parlamentariker säkersätts att utredningsarbetet inriktas på politiskt relevanta alternativ.

I granskningspromemorian har vidare framhållits att statsmakternas resursavvägningar och styrning av förvaltningen i många fall borde kunna underlättas genom en klarare avgränsning mellan myndigheternas olika uppgifter (program).

Svårigheten att styra och överblicka den alltmer sammansatta förvaltningen har, framhålls det, bl. a. tagit sig uttryck i tillkomsten av olika integrations- och samrådsorgan.

Enligt granskningspromemorian bör man därför vid de i det föregående förordade översynerna även beakta möjligheterna att höja effektiviteten genom omfördelningar av arbetsuppgifter mellan olika myndigheter.

Flertalet remissinstanser är positiva till tanken på någon form av sektoranalyser. Revisorerna anser i likhet med statskontoret att statsmakternas styrning av förvaltningen försvåras av de allt talrikare samband och beroenden som uppstått mellan olika myndigheter inom samma samhällssektor när statsförvaltningen byggts ut för att tillgodose nya behov. Samordningsbehovet skär dessutom ofta över de sektorgränser som departementsindelningen skapar och kan också beröra kommunal verksamhet. Även revisorerna är därför av den uppfattningen att det kan finnas skäl att från tid till annan göra mera långsiktiga studier av olika samhällssektorer. En viktig uppgift bör därvid vara att kartlägga hur olika myndigheter och andra aktörer inom systemet samverkar och påverkar varandra. Samordnings- och integrationsorganens arbetsuppgifter och kontaktytor bör därvid särskilt utredas.

En på ovan skisserat sätt framtagna systembeskrivning, i vilken även uppnådda verksamhetsresultat analyseras, torde underlätta för beslutsfattarna att ta ställning till ifrågasatta mera långsiktiga avvägnings- och samordningsproblem. Berörda riksdagsutskott bör successivt informeras om resultaten av de långsiktiga sektorstudierna. Förslaget förfarande skulle innebära en tillämpning av principer likartade de som för närvarande används på försvarsområdet.

Några remissinstanser har tagit upp frågan hur de föreslagna sektorstudierna skall organiseras. Olika förslag har därvid diskuterats. Enligt revisorernas mening synes man ej böra eftersträva att bedriva skisserade sektorstudier efter en enhetlig modell. Formerna för utredningarnas bedrivande måste få påverkas av berörd sektors speciella problem och av erfarenheterna av tidigare bedrivet studiearbete.

En viktig förutsättning för att det skall vara möjligt att framgångsrikt genomföra de förändringar av statliga verksamheters inriktning och organisation som kan aktualiseras genom de ovan förordade sektorstudierna är att

förslagen på ett positivt sätt kan förankras hos berörd personal. Revisorerna önskar därför stryka under behovet av att myndigheterna stimuleras att utveckla en långsiktig personalplanering. Behovet härav framgår bl. a. av statskontorets och statens personalnämnds rapport Planering vid myndigheter för nolltillväxt, avveckling och förändring. Revisorerna anser att myndigheterna i samråd med personalorganisationerna närmare bör studera förutsättningar och metoder, ägnade att underlätta lösningar på de omställningsproblem som följer vid verksamhetsomläggningar och omorganisationer. Revisorerna anser vidare, i likhet med länsstyrelsen i Västernorrlands län, att man genom utbildning och information kan öka kostnadsmedvetandet och skapa beredskap inför förändringar.

I vissa fall torde hithörande problem gå att lösa enbart på en myndighets-övergripande nivå. Lämpligheten av att man försöker underlätta en lösning av personalproblem genom att till en myndighet med nedlagd verksamhet överföra nya uppgifter måste dock, enligt revisorernas mening, alltid bedömas med beaktande av hela den aktuella samhällssektorns intressen.

Vid sidan av den ovan förordade mera långsiktiga och övergripande rationaliseringsverksamheten bör även myndighetens egen effektivitetshöjande verksamhet främjas och förbättras på olika sätt. Ett antal förslag i detta syfte har avgivits i den vid revisorernas kansli upprättade granskningspromemorian. Sålunda har det föreslagits att myndigheterna i det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet bör erhålla ökat stöd vid utarbetandet av myndighetsanpassade och mera konkreta metoder för planering, styrning och resultatanalys.

Behovet av ett sådant stöd har vitsordats även i de avgivna remissyttrandena. Statskontoret framhåller sålunda att de krav på omprioriteringar som statsmakterna givit uttryck för under senare tid kommer att öka myndigheternas behov av stöd och rådgivning. Enligt revisorernas mening är väl utvecklade ekonomiadministrativa styrsystem av stor betydelse för statsmyndigheternas möjligheter att effektivt nå uppsatta mål. Revisorerna önskar därför betona vikten av att tillräckliga resurser avdelas vid de centrala revisions- och rationaliseringsorganen, så att det blir möjligt för dem att i ökad utsträckning biträda myndigheterna vid den nödvändiga anpassningen av sådana principiella rekommendationer som avser verksamhetsplanering och ekonomiadministrativ styrning till myndigheternas egna förutsättningar och behov.

I granskningspromemorian har även diskuterats hur man skall kunna stimulera myndigheterna att självständigt ta initiativ till större rationaliseringsåtgärder. Som metod har nämnts att myndigheterna i någon form bör göras delaktiga av rationaliseringsresultaten. Värdet av ett sådant system har bedömts olika. Även vissa principiella invändningar mot idén har anförts. Revisorerna utgår från att förslaget i fråga närmare kommer att beaktas inom ramen för det utredningsprojekt som bedrivs vid statskontoret angående rationaliseringsarbetets organisation och arbetsformer vid statliga myndighe-

ter m. m. (RATO). I projektet kommer bl. a. frågor om förutsättningar och hinder för rationalisering att behandlas.

Revisorerna vill i detta sammanhang framhålla att olika vägar bör provas för att få hela personalen engagerad i rationaliserings- och utvecklingsarbete. Granskningspromemorians förslag att personalens deltagande i detta arbete bör stimuleras genom en aktiverad förslagsverksamhet inom statsförvaltningen har fått stöd av remissinstanserna. Revisorerna delar uppfattningen att en mera aktiv förslagsverksamhet sannolikt skulle leda till ett förbättrat utnyttjande av personalens kunnande och erfarenheter och anser, i likhet med domstolsverket, att formerna för förslagsverksamheten bör ses över i detta syfte. I samband därmed bör man särskilt undersöka möjligheten att bredda förslagsverksamheten.

Sammanfattningsvis vill revisorerna framhålla följande synpunkter och förslag.

1. Såväl programbudgeteringens grundläggande idéer som de tekniker som tagits fram vid försöksverksamheten med programbudgetering bör vinna en ökad tillämpning inom statsförvaltningen.

2. Överblicken och styrningen av förvaltningen försvåras av de allt talrikare samband och beroenden som uppstått mellan de olika myndigheterna inom denna samhällssektor. Detta förhållande medför bl. a. att möjligheterna för de enskilda myndigheterna att åstadkomma större rationaliseringar och besparingar är begränsade. Av denna anledning kan det finnas skäl att från tid till annan göra mera långsiktiga studier av olika samhällssektorer. Dylika studier torde vara ägnade att underlätta för beslutsfattarna att ta ställning till olika avvägnings- och samordningsproblem.

3. För att det på ett framgångsrikt sätt skall vara möjligt att genomföra önskad strukturomvandling inom förvaltningen fordras en positiv förankring hos berörd personal och en utveckling av den långsiktiga personalplaneringen.

4. Vid sidan av den mera långsiktiga och övergripande rationaliseringsverksamheten bör stödet till myndigheternas egen effektivitetshöjande verksamhet förbättras bl. a. vid utarbetandet av myndighetsanpassade och mera konkreta metoder för planering, styrning och resultatanalys.

5. Olika vägar bör provas i syfte att få ett aktivare personaldeltagande i rationaliserings- och utvecklingsarbetet. I samband därmed bör man särskilt undersöka möjligheterna att bredda förslagsverksamheten.

Med hänvisning till ovanstående hemställer revisorerna

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna ovan redovisade synpunkter och förslag rörande det fortsatta arbetet med rationalisering och ekonomiadministrativ utveckling i statsförvaltningen.

På riksdagens revisorers vägnar

FRITZ BÖRJESSON

/Per Dahlberg

1979-05-04

Granskningspromemoria nr 1/1979, Programbudgetering hos civila myndigheter – sammanfattning med kommentarer och förslag

Statskontoret fick år 1963 Kungl. Maj:ts uppdrag att i samråd med riksrevisionsverket (RRV) utreda möjligheterna att introducera s. k. programbudget m. m. i statsförvaltningen. Enligt detta beslut skulle utredningen, jämsides med de teoretiska och principiella studierna, bedrivas i form av försöksverksamhet vid vissa utvalda myndigheter.

Statskontorets programbudgetutredning tolkade uppdraget så, att uppgiften i första hand var att skapa ett effektivitetsinriktat administrativt system för ekonomisk planering, styrning och kontroll av myndigheternas verksamhet. Utredningen avtäckade år 1967 betänkandet Programbudgetering (SOU 1967:11–13). Utifrån detta betänkande kan huvuddragen i den skisserade programbudgetmodellen sammanfattas på följande vis.

- Verksamheten skall delas in i program som ger uttryck för de uppgifter eller mål verksamheten har.
- För varje program skall upprättas en plan som visar å ena sidan de prestationer i form av varor och tjänster som man ämnar fullgöra inom programmets ram och å andra sidan de kostnader som framställningen av nämnda nyttigheter för med sig.
- Långsiktig planering integreras med den årliga budgetprövningen. Alternativa lösningar skall prövas.
- Budgetdialogen mellan statsmakterna och myndigheterna och delegeringen inom myndigheterna skall främjas.
- Ansvarsfördelningen mellan statsmakterna och myndigheterna skall preciseras för att en klarare rollfördelning därigenom skall kunna erhållas.

Med anledning av 1967 års riksdagsbeslut om riktlinjer för den statliga redovisnings- och revisionsverksamhetens organisation fattade Kungl. Maj:t i februari 1968 beslut om en utökad försöksverksamhet med programbudgetering inom den civila sektorn, affärsverken undantagna. Verksamheten skulle bedrivas med utgångspunkt i de förslag som lagts fram i programbudgetutredningens betänkande. Omfattningen av den fortsatta försöksverksamheten bestämdes så, att statliga verksamheter av olika karaktär skulle ingå i denna och att minst ett verksamhetsområde under varje departement – civildepartementet undantaget – blev representerat. Försöksverksamheten inbegrep efter hand totalt ett 30-tal statliga myndigheter.

Riksdagens revisorer har år 1976 beslutat att mot bakgrunden av den

omfattande försöksverksamheten med programbudgetering låta undersöka de resultat som uppnåtts under denna försöksverksamhet. Enligt uppdraget skall därvid särskilt uppmärksammas i vad mån systemet har svarat mot ställda förväntningar och i vilken utsträckning programbudgetering borde genomföras i statsförvaltningen. Frågor som hänger samman med tillämpningen av det nya statliga redovisningssystemet skall enligt revisorernas beslut behandlas som ett särskilt granskningsärende, kallat Det statliga redovisningssystemet.

Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 1 oktober 1971 har RRV företagit en utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering. Utvärderingen har genomförts i fyra olika etapper på ett allt bredare underlag. Resultatet har redovisats i flera rapporter under åren 1971–1975.

RRV:s utvärdering av försöksverksamheten gav inledningsvis en klart positiv bild av erfarenheterna från tillämpningen av detta system. Alltefter-som utvärderingsunderlaget breddades och undersökningen fördjupades framkom emellertid att den av programbudgetutredningen skisserade programbudgetmodellen vid praktisk tillämpning inte hade svarat mot de högt ställda förväntningarna på systemets förmåga att underlätta planeringen, styrningen och kontrollen av den statliga förvaltningsverksamheten. I främst den fjärde och avslutande delrapporten, som bygger på ett omfattande utredningsmaterial från samtliga försöksmyndigheter, blev försöksverksamheten föremål för en starkt kritisk genomgång.

RRV har sammanfattningsvis tolkat resultaten från den företagna utvärderingen av försöksverksamheten med programbudgetering som ett klart förord för den principiella grundsyn som redovisats av programbudgetutredningen och för tillämpningen av detta synsätt som en bärande princip i den fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingen i statsförvaltningen.

Även om de idéer som legat till grund för försöksverksamheten med programbudgetering visat sig vara bärkraftiga bör de vidare tillämpningarna, har RRV framhållit, i många avseenden förbättras. De åtgärder som enligt RRV härvidlag bör komma i fråga är i korthet följande.

För att man skall få en fungerande ekonomiadministration hos myndigheterna krävs att grundsynen i det bakomliggande ekonomiadministrativa systemet redovisas och klargörs så, att den förankras hos befattningshavare på alla nivåer. Metoderna för information och utbildning bör därför i görligaste mån förbättras. Man bör vidare sträva efter att öka personalens engagemang i det ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet.

Det föreligger ett behov av att resultatinformationen utvecklas. Verksamhetsresultat har hitintills inte kunnat redovisas med hjälp av begreppen mål och måluppnåelse eller prestationer och effekter.

Vidare måste konkretiseringen och dokumenteringen av planeringsprocessen drivas längre. Med hänsyn bl. a. till budgetprocessens utformning och offentlighetsprincipen måste vissa krav, gällande enhetlighet och kvalitet, ställas på såväl planering och redovisning som resultatanalys.

Grunderna för programindelning bör närmare analyseras. Det finns nu erfarenheter och information som kan läggas till grund för en prövning myndighetsvis av programindelningen.

RRV har därvid hänvisat till det ekonomiadministrativa utvecklingsarbete som verket bedrivit parallellt med försöksverksamheten i förgrunden. Resultaten av detta arbete har sammanfattats i SEA – Statens Ekonomi-Administrativa system. Idéerna i SEA har i stor utsträckning hämtats från programbudgetutredningen, och systemets utformning har präglats av erfarenheterna av försöksverksamheten med programbudgetering.

RRV har lanserat SEA som en benämning på ett synsätt avseende det som RRV anser vara "god ekonomiadministration i staten". Med SEA har RRV velat betona de samband och beroenden som råder mellan de olika ekonomiadministrativa aktiviteterna i förvaltningen. Som ett led i detta utvecklingsarbete har vissa metoder och rutiner för t. ex. verksamhetsplanering och kostnadsredovisning utarbetats inom ramen för SEA.

De olika delarna i SEA har av RRV angetts vara

- planering och budgetering
- redovisning med resultatanalys
- revision
- utbildning och utveckling.

Det konkreta innehållet i SEA utvecklas, enligt RRV, kontinuerligt under påverkan av nya erfarenheter, administrativ forskning och utveckling samt förändrade värderingar. Verksamheten skall, enligt syftet med SEA-systemet, kunna programindelas och anslagen ändamålsinriktas "när myndigheters ekonomiadministrativa system nått en utvecklingsnivå som gör övergången meningsfull".

RRV har mot bakgrunden av erfarenheterna från verkets utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering avslutningsvis lämnat bl. a. följande förslag.

- Försöksverksamheten bör övergå i ett fortsatt arbete att allmänt förbättra ekonomiadministrationen i statsförvaltningen inom ramen för en successiv myndighetsanpassad satsning på utveckling och tillämpning av SEA.
- Petitaanvisningarna bör ses över dels i syfte att ge myndigheterna bättre ledning i deras arbete med att lämna den nödvändiga informationen till regeringen, dels så att en anpassning efter speciella verksamhetsbetingelser vid olika myndigheter kan åstadkommas. Utöver de allmänna petitaanvisningarna bör i vissa fall särskilda petitaanvisningar utformas som instrument för regeringens styrning.
- Inom ramen för utvecklingen av SEA bör särskilt begrepp och metoder i fråga om beskrivning av verksamhetsresultat samt grunderna för programindelningen ses över.

Vid behandlingen av propositionen om riktlinjer för modernisering av det statliga budgetsyste~~m~~et år 1977 har riksdagen, jämte annat, tagit ställning till försöksverksamheten med programbudgetering. Beslutet innebär att försöksverksamheten skall upphöra och övergå i ett fortsatt arbete med en allmän förbättring av ekonomiadministrationen i statsförvaltningen bl. a. inom ramen för en successiv, myndighetsanpassad utveckling och tillämpning av statens ekonomiadministrativa system.

Somen följd av RRV:s utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering och statsmakernas ställningstagande i frågan har den på revisorernas uppdrag företagna granskningen fått en delvis annan uppläggning än den ursprungligen tänkta. Granskningen av försöksverksamheten har i stor utsträckning kunnat baseras på material från RRV:s utvärderingar. Genom det nära sambandet mellan programbudgetering och SEA-systemet har granskningen kommit att beröra även det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet.

Det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet har på central nivå bedrivits främst inom RRV och statskontoret, men även vissa utredningar och kommittéer, t. ex. förvaltningsutredningen, har behandlat denna typ av frågor.

Det omfattande materialet från RRV:s utvärdering av försöksverksamheten och från det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet vid bl. a. RRV och statskontoret har vid granskningen kompletterats med en rundfråga till samtliga riksdagsutskott som behandlar frågor om anslag till s. k. programmyndigheter. Följande sju utskott har ingått i enkäten: finansutskottet, socialutskottet, utbildningsutskottet, trafikutskottet, näringsutskottet, arbetsmarknadsutskottet och civilutskottet. Undersökningen har omfattat totalt sex huvudfrågor av vilka fyra berör tillämpningen av programbudgetering. Enkäten har syftat till att belysa hur utskottens beslutsunderlag för budgetbehandlingen påverkats av övergången till programbudgetering. Vidare har utskotten tillfrågats om de vid behandlingen av programmyndigheternas anslag haft ett underlag som möjliggjort en bedömning av alternativ för verksamhetens inriktning och om de anser sig ha behov av ytterligare information i fråga om resultaten av myndigheternas planering, särskilt långtidsplaneringen. I enkäten har även ställts frågan hur utskotten bedömer behovet av en mera utbyggd, övergripande redovisning av statsutgifterna grupperade efter ändamål.

Om resultaten av undersökningen kan sammanfattningsvis anföras att utskotten endast undantagsvis anser sig ha fått ett bättre underlag för budgetbehandlingen och för bedömning av alternativ för verksamhetens inriktning vid programmyndigheterna. Utskottens intresse och nytta av ytterligare information om myndigheternas planering, särskilt långtidsplaneringen, har bedömts olika. Behovet av en mera utbyggd, övergripande redovisning av statsutgifterna efter ändamål förefaller i allmänhet vara begränsat. Anslagsframställningarna har i stort bedömts vara ett värdefullt

komplement till redovisningen i budgetpropositionen m. m.

Tolkningen av begreppet programbudgetering i svensk statsförvaltning har varierat mellan en snävare tolkning, vilken främst avser den formaliserade programbudgetmodell som skisserats av programbudgetutredningen, och en vidare tolkning i vilken en rad olika administrativa metoder som syftar till att höja effektiviteten inom förvaltningen har inkluderats. I det senare fallet har programbudgetering ofta även fått symbolisera ett allmänt rationalistiskt synsätt i fråga om förvaltningsarbetets bedrivande. Denna, under senare år bibringade, dubbelmening i programbudgetbegreppet har bidragit till att resultaten av försöksverksamheten med programbudgetering inte alltid framstått som helt entydiga.

Det syfte som har förbundits med programbudgeteringen, nämligen att en bättre hushållning med knappa resurser skall främjas genom att förutsättningar för mera medvetna val, för ett ökat kostnadsmedvetande och för en högre rationalitet i beslutsfattandet skapas, är inte unikt för detta speciella system för budgetering och redovisning. Det unika med programbudgeteringen är i stället de särskilda metoder och tekniker som har anvisats som ett sätt att nå nyss angivna mål. I förevarande fall syftas närmast på den programbudgetmodell som har skisserats i 1967 års betänkande i ämnet.

I det följande kommer inte det synsätt som legat till grund för försöken med programbudgetering, i form av krav på t. ex. ökad rationalitet och bättre resursutnyttjande i statsförvaltningen, att närmare analyseras. Dessa krav får främst anses utgöra allmänt accepterade mål för programbudgetverksamheten och det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet. Tyngdpunkten har i stället lagts på en bedömning av i vad mån programbudgetmodellen främjat dessa mål och på en diskussion kring alternativa vägar att nå de angivna målen.

Det torde med fog kunna hävdas att försöksverksamheten med programbudgetering och arbetet med att utveckla olika ekonomiadministrativa tekniker i samband därmed bidragit till en ökad förståelse ute i förvaltningen för statsmakternas krav på ett bättre resursutnyttjande och att dessa krav därigenom fått ökad tyngd. Kostnadsredovisningen synes allmänt ha utvecklats och vissa aktiviteter som måldiskussionen, planering och verksamhetsanalys ha stimulerats. De positiva effekterna av försöksverksamheten har dock inte varit av den omfattningen att programbudgeteringens principer, annat än fragmentariskt, kunnat omsättas i praktiken. Det har således inte varit möjligt att utarbeta metoder som medger att man på ett objektivt sätt beskriver och jämför olika verksamheter, vilket är en nödvändig förutsättning för rationella beslut om prioriteringar på olika nivåer. Att ge underlag för sådana beslut har varit ett av huvudmålen för programbudgetverksamheten.

De företagna utvärderingarna av försöksverksamheten med programbudgetering har visat att det i väsentliga avseenden alltfjänt saknas praktiska förutsättningar för en mera generell tillämpning av totalintegrerade ekono-

miadministrativa styrsystem som programbudgetering i den svenska statsförvaltningen. Försöksverksamheten har fäst uppmärksamheten på att förhållandena inom förvaltningen är alltför mångskiftande och att kraven på flexibilitet är alltför stora för att det skall vara möjligt att bygga upp sådana totalintegrerade styrsystem.

Svårigheterna har kunnat hänföras till dels brister i programbudgetmodellens verklighetsanpassning, dels otillräckliga externa stödinsatser från centralt håll vid införandet av det nya systemet. Bland de omständigheter som har medverkat till att planerna på att gå över till programbudgetering i statsförvaltningen inte kunnat förverkligas i avsedd omfattning kan följande nämnas.

- Svårigheter att försåväl myndigheterna som för deras olika organisatoriska delar ange klara och konkreta mål. Målstyrning och delegering samt indelning av verksamheter i program som återspeglar målen har därigenom försvårats.
- Otillräckligt utbyggd långsiktig alternativsökande planering.
- Svårigheter att mäta och värdera prestationer och resultat av olika verksamheter samt att relatera dessa till de angivna målen. Därigenom har en effektiv resursallokering försvårats.
- Förekomsten av s. k. flermålsaktiviteter, vilket försvårat kostnadsfördelning och resultatanalys samt verksamhetens indelning i ändamålsinriktade program.
- Alltjämt olösta problem när det gäller att koppla samman prestationer och resultat med kostnader, vilket har lyckats endast i mindre utsträckning.
- Negativ inställning hos delar av personalen till programbudgetering.
- Otillräckligt stöd från centralt håll vid försöken att genomföra programbudgetering i statsförvaltningen och en alltför passiv budgetdialog.

Idéerna i det tidigare omnämnda SEA-systemet har i stor utsträckning hämtats från programbudgetutredningen, och systemet bygger delvis på erfarenheterna från försöksverksamheten med programbudgetering. Detta gäller främst verksamhetsplanering som omfattar avsnitten planering och budgetering i SEA. SEA-systemet har av RRV utvecklats som ett teoretiskt fundament och som en norm för det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet i statsförvaltningen. Inom ramen för SEA har metoder och rutiner för planering, löpande kontroll och verksamhetsanalys utformats. SEA utgör emellertid inte ett färdigt system av omedelbart användbara tekniker för styrning av myndigheternas verksamhet. Resultatet av utvecklingsarbetet har huvudsakligen bestått av erfarenhetssummeringar, t. ex. från försöksverksamheten med verksamhetsplanering, och av mera generella råd och anvisningar.

Det av RRV lanserade SEA-systemet synes väl sammanfatta de allmänna krav som bör ställas på utformningen av myndigheternas ekonomiadministrativa system. Av särskild betydelse i detta sammanhang är att

SEA betonar de samband och beroenden som råder mellan de ekonomiadministrativa aktiviteterna. Systemets användbarhet begränsas dock i väsentliga avseenden av olika faktorer. Dessa kommer att närmare behandlas i det följande.

Vissa av de omständigheter som försvårat den praktiska tillämpningen av programbudgetmodellen torde verka hindrande även vid tillämpningen av de inom ramen för SEA utarbetade allmänna rekommendationerna för verksamhetsplanering och resultatanalys. Bland dessa faktorer kan nämnas svårigheter i fråga om t. ex. målpreciseringar, utarbetande av alternativ i verksamheten samt mätning och jämförelser av verksamhetsresultat. En av de viktigaste uppgifterna i det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet måste därför bli att de centrala instanser som är närmast ansvariga för detta arbete utformar myndighetsanpassade och mera konkreta metoder för planering, styrning och resultatanalys i det praktiska vardagsarbetet. Denna uppgift ankommer för närvarande närmast på myndigheterna själva.

Angelägenheten av att myndigheterna ges ökad hjälp med att anpassa planeringsmetoder och utveckla ekonomiadministrativa styrsystem för den egna verksamheten har tidigare framhållits i olika sammanhang. Krav på sådana insatser anfördes bl. a. i revisions- och rationaliseringsutredningens betänkande år 1976. Vid remissbehandlingen av utredningens betänkande fick detta förslag starkt stöd från flera remissinstanser. Kravet på sådana stödinsatser styrks även av erfarenheter från programbudgetverksamheten inom den federala förvaltningen i Förenta staterna.

De myndigheter som i första hand torde komma i fråga som huvudmän för denna stödverksamhet är RRV och statskontoret. I vissa sammanhang kan stödinsatser även av Statskonsult AB samt av de olika revisionskontoren och redovisningscentralerna övervägas. Olika principiella synpunkter kan läggas på hur denna verksamhet skall organiseras. En viktig fråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning revisionsorganen kan ange praktiska lösningar utan att mista sitt oberoende vid kommande revisioner.

Genom statsverksamhetens växande omfattning, vilken lett till en stark utgiftsexpansion med konsekvenser för en mångfald samhällsområden, har kraven på en effektiv planering och resursstyrning skärpts. Den i många avseenden värdefulla myndighetsrationaliseringen är inte tillräcklig för att motverka denna utgiftsökning. För att mera omfattande omprioriteringar skall kunna genomföras, erfordras en planering både i ett längre tidsperspektiv och i ett större sammanhang än vad som vanligtvis kan överblickas på myndighetsnivå. Det är främst i ett mera långsiktigt perspektiv som resursanvändningen kan förändras. Som exempel på behovet av omprioriteringar kan nämnas att det sammanlagda budgetunderskottet har beräknats till 200 miljarder kronor i långtidsbudgeten för perioden 1978/79–1982/83. Att befintliga resurser behöver om disponeras för att vissa högt prioriterade reformanspråk skall kunna förverkligas i ett ansträngt statsfinansiellt läge har flera gånger framhållits av statsmakterna. Dessa krav har senast strukits

under i 1979 års budgetförslag. I budgetförslaget har bl. a. behovet av seriösa diskussioner på politisk nivå om omprioriteringar betonats, och det har framhållits att sådana avvägningar i flera fall kan komma att gripa över flera myndigheters verksamhetsområden.

Vid dessa avvägningar synes följande tre frågor förtjäna särskild uppmärksamhet, nämligen myndigheternas behov av stöd vid preciseringen och konkretiseringen av mål för den statligt finansierade verksamheten på både kortare och längre sikt, angelägenheten av att övergripande sektorstudier med deltagande av representanter för olika intressenter inom det aktuella verksamhetsområdet kommer till stånd såsom ett komplement till myndigheternas egna rationaliserings- och besparingsinsatser samt önskvärdheten av en utveckling mot en klarare och mera ändamålsenlig verksamhetindelning på olika nivåer.

De överordnade målen för myndigheternas verksamhet är, som tidigare nämnts, i regel mycket allmänt givna, och myndigheterna verkar ofta i ett större sammanhang i vilket de olika myndigheternas åtgärder är beroende av varandra. Det kan därför vara svårt för den enskilda myndigheten att på eget initiativ urskilja och utreda mera genomgripande alternativa inriktningar av verksamheten. En sådan utredningsverksamhet är även förhållandevis resurskrävande. För att det skall bli praktiskt möjligt att genomföra önskvärda omprövningar av verksamheter måste förutsättningarna för det därmed sammanhängande utredningsarbetet ofta klarläggas på en myndighetsövergripande nivå. Syftet med sådana sektorvisa utförda översyner bör bl. a. vara att man genom dem försöker klarlägga vilka möjligheter som finns att modifiera eller lägga ned pågående verksamheter, så att resurserna kan styras över till mera angelägna verksamhetsområden. Vid dessa översyner bör uppnådda verksamhetsresultat särskilt beaktas. Översynerna bör genomföras av särskilda beredningar. I dessa beredningar bör ingå såväl parlamentariker som experter på det aktuella förvaltningsområdet.

Genom medverkan av parlamentariker säkerställs att utredningsarbetet inriktas på politiskt relevanta alternativ. Berörda riksdagsutskott bör informeras om resultaten av dessa långsiktiga studier enligt de principer som för närvarande tillämpas på försvarsområdet.

Statsmakternas resursavvägningar och styrning av förvaltningen skulle i många fall underlättas genom en klarare avgränsning mellan myndigheternas olika uppgifter (program). Vid de i det föregående förordade översynerna bör man därför även beakta möjligheterna att höja effektiviteten genom omfördelningar av arbetsuppgifter mellan olika myndigheter. Svårigheterna att styra och överblicka den alltmer sammansatta förvaltningen har bl. a. tagit sig uttryck i tillkomsten av olika integrations- och samrådsorgan. Dessa organs arbetsuppgifter bör därför närmare utredas, så att systemsambanden mellan de samverkande myndigheterna klarläggs. Resultaten av dessa analyser bör jämsides med erfarenheterna från sektoröversynerna utnyttjas för överväganden om organisationsreformer, syftande till en klarare uppgiftsavgräns-

ning. Översynerna torde i vissa fall även kunna leda till att en verksamhets departementstillhörighet omprövas, så att ett klarare organisationsansvar och en mera ändamålsenlig verksamhetsindelning på statsmaktsnivå uppnås.

Vid ett övervägande av hithörande spörsmål bör man hålla i minnet att möjligheterna att framgångsrikt genomföra de förändringar i verksamheten som kan aktualiseras i samband med långsiktsplaneringen i hög grad är beroende av hur förslagen till förändringar kan förankras hos berörda personalkategorier och verksledningarna. De föreslagna åtgärderna kan eljest lätt uppfattas negativt. Olika vägar bör prövas i syfte att främja en positiv medverkan från personalens sida i detta utvecklingsarbete. I detta sammanhang bör även övervägas i vad mån statsmakterna kan utnyttja särskilda medel för att stimulera myndigheterna till att självständigt ta initiativ till större rationaliseringsåtgärder. En väg kan därvid vara att i någon form göra myndigheterna delaktiga av dessa rationaliseringsresultat. Önskade verksamhetsförändringar torde vidare underlättas om förutsättningarna för en ökad personalrörlighet förbättras.

Det finns även anledning att framhålla betydelsen av att personalen tar del i rationaliserings- och utvecklingsarbetet inom ramen för den s. k. förslagsverksamheten och att denna verksamhet aktiveras. Frågan om hur personalens synpunkter och förslag i ökad utsträckning skall kunna tas till vara i rationaliseringsverksamheten synes böra utredas inom ramen för det utredningsprojekt som bedrivs vid statskontoret angående rationaliseringsarbetets organisation och arbetsformer vid statliga myndigheter m. m. (RATO) och som bl. a. avser frågan om förutsättningar och hinder för rationalisering. I samband därmed bör även möjligheterna att låta allmänheten ta del i förslagsverksamheten prövas.

Mot bakgrunden av de vid granskningen samlade erfarenheterna av programbudgetering hos civila myndigheter och av det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet kan granskningsresultatet sammanfattas på följande vis.

Programbudgetverksamheten synes ha medverkat till en allmän höjning av kostnadsmedvetandet och ha skapat en ökad förståelse för effektivitetshöjande åtgärder inom förvaltningen. De idéer som legat till grund för programbudgetmodellen har i hög grad präglat även det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet. Det har samtidigt visat sig att praktiska förutsättningar för en mera generell tillämpning av totalintegrerade ekonomiadministrativa styrsystem inom den svenska statsförvaltningen för närvarande saknas i väsentliga avseenden.

Vissa av de omständigheter som försvårat tillämpningen av programbudgetmodellen torde verka hindrande även vid tillämpningen av de metoder och tekniker som utarbetats inom ramen för det av RRV lanserade SEA-systemet. Den företagna granskningen har därför gett anledning till följande förslag.

- I det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet bör myndigheterna erhålla ökat stöd vid utarbetandet av myndighetsanpassade och mera konkreta metoder för planering, styrning och resultatanalys.
- Till ledning för myndigheternas alternativsökande planering och för statsmakternas prövning av möjligheterna att omdisponera befintliga resurser bör mål och förutsättningar för pågående aktiviteter samt hitintills uppnådda resultat närmare klargöras och analyseras vid verksamhetsövergripande sektorstudier. Dessa översyner bör genomföras av särskilda beredningar, i vilka det skall ingå såväl parlamentariker som experter på det aktuella förvaltningsområdet. Berörda riksdagsutskott bör informeras om resultaten av dessa långsiktiga studier.
- För att statsmakternas resursavvägningar och styrning av förvaltningen skall underlättas, bör en klarare och mera ändamålsenlig verksamhetsindelning på olika nivåer eftersträvas.
- Myndigheterna bör stimuleras till att självständigt ta initiativ till större rationaliseringsåtgärder, t. ex. genom att myndigheterna i någon form görs delaktiga av rationaliseringsresultaten.
- Förutsättningarna för en ökad personalförhållande i statsförvaltningen bör förbättras, så att önskade verksamhetsförändringar underlättas.
- Den s. k. förslagsverksamheten bör aktiveras, så att personalens deltagande i rationaliserings- och utvecklingsarbetet stimuleras. Förutsättningarna för att låta allmänheten ta del i denna förslagsverksamhet bör närmare utredas.

Bilaga 2

1979-05-08

Sammanställning av remissyttranden över granskningspromemoria nr 1/1979, Programbudgetering hos civila myndigheter

Yttranden över granskningspromemorian har efter remiss lämnats av domstolsverket, statens vägverk, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens personalnämnd (SPN), statsförvaltningens centrala förslagsnämnd, generaltullstyrelsen, konsumentverket samt länsstyrelsen i Västernorrlands län.

Förvaltningsutredningen har under hänvisning till att de åtgärder som föreslås i granskningspromemorian har beröring med frågor som för närvarande behandlas av utredningen och att utredningens överväganden och förslag avses redovisas senare i år valt att inte nu ta ställning till föreslagna åtgärder. Även Centralorganisationen SACO/SR, Statsanställdas förbund (SF) och Tjänstemännens centralorganisations statstjänstemannasektion (TCO-S) avstår från att yttra sig i ärendet.

Allmänna synpunkter

Den i granskningspromemorian redovisade bedömningen av försöksverksamheten med programbudgetering och av det fortsatta ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet får i allt väsentligt stöd av remissinstanserna. RRV anser att promemorian ger en korrekt och väl avvägd sammanfattning av den faktiska utvecklingen. SPN framhåller att den granskning som riksdagens revisorer låtit göra av programbudgetering hos den civila statsförvaltningen är klar och uttömmande och att programbudgeteringens för- och nackdelar, dess effekter och problem vid införandet av den framgår tydligt.

Remissinstanserna är i huvudsak positiva till de förslag som lämnas i granskningspromemorian. Statskontoret och RRV anför emellertid att vissa av förslagen inte varit så konkret formulerade att det varit möjligt att entydigt bedöma de praktiska förutsättningarna att genomföra dem. RRV uttalar ändå den meningen att ett genomförande av förslagen sannolikt skulle bidra till att påskynda den eftersträlvade höjningen av den ekonomiadministrativa nivån i svensk statsförvaltning. SPN anser att de åtgärder som föreslås i promemorian för att underlätta tillämpningen av programbudgetmodellen och av SEA-systemet ligger väl i linje med uppfattningar som SPN hävdar i olika sammanhang. Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller att slutsatserna i promemorian om den fortsatta tillämpningen av programbudgetering och

SEA-systemet bekräftas av de erfarenheter som finns inom länsstyrelsen av dessa system.

Ökat stöd till myndigheterna i planeringsfrågor m. m.

Det i granskningspromemorian framförda förslaget att myndigheterna bör erhålla ökat stöd vid utarbetandet av myndighetsanpassade och mera konkreta förslag för planering, styrning och resultatanalys stöds av samtliga remissinstanser.

Domstolsverket framhåller i sitt remissyttrande särskilt de mindre myndigheternas behov av medverkan från främst statskontoret och RRV i planeringsfrågor. Vägverket vill särskilt framhålla angelägenheten av att det ekonomiadministrativa utvecklingsarbetet anpassas till den enskilda myndighetens verksamhet. Verket anser att detta utvecklingsarbete i första hand bör åvila vederbörande myndighet – i vart fall när det är fråga om myndigheter med en mera betydande ekonomisk verksamhet. Statskontoret pekar på att statsmakternas krav på omprioriteringar kommer att ställa myndigheterna inför nya problem och därmed öka myndigheternas behov av stöd och rådgivning. RRV erinrar om att vikten av centrala insatser för att stödja myndigheternas utvecklingsarbete senast strukits under i årets budgetproposition, men att angelägenhetsgraden inte accentuerats genom någon ytterligare tilldelning av resurser för ändamålet. Även generaltullstyrelsen betonar vikten av att myndigheterna får ökat stöd i dessa frågor och pekar på att detta torde kräva utbildningsinsatser och att den konkreta rådgivningen ges större resurser inom bl. a. RRV.

Verksamhetsövergripande sektorstudier

Förslaget i granskningspromemorian om verksamhetsövergripande sektorstudier har bedömts olika. Flertalet remissinstanser är dock positiva till syftet att ge myndigheterna bättre ledning för alternativsökande planering och omprioriteringar. Domstolsverket framhåller att vissa redan befintliga organ och offentliga utredningar kan anses ha sådana planeringsuppgifter och anför att de i promemorian föreslagna sektorstudierna i första hand borde handhas av befintliga organ för att undvika en alltför stark uppsplittring av övergripande frågor på olika instanser. Statskontoret påminner om att verket i sitt remissyttrande på budgetutredningens betänkande ställde sig tveksamt till ett förslag om ett institutionaliserat och för alla sektorer enhetligt system för sektor- och perspektivstudier. Statskontoret instämmer emellertid i att det från tid till annan finns skäl att göra mer långsiktiga och sektorövergripande studier av olika samhällsproblem. RRV pekar på att verket tidigare visserligen tillstyrkt budgetutredningens förslag om särskilda beredningar, men att det nu torde finnas anledning att avvakta förvaltningsutredningens kommande betänkande innan frågan tas upp till förnyad diskussion.

Generaltullstyrelsen finner åtgärder i den riktning som föreslagits i promemorian angelägna. Konsumentverket är positivt till syftet att ge ledning för alternativsökande planering men framhåller att detta behov bör vägas mot myndigheternas behov av arbetsro.

Mera ändamålsenlig verksamhetsindelning

De remissinstanser som behandlat förslaget att vid de förordade sektorstudierna även beakta möjligheterna att genom omfördelningar av arbetsuppgifter mellan myndigheterna höja effektiviteten är i allmänhet positiva. Vägverket ansluter sig till uppfattningen att en ändamålsenlig verksamhetsindelning är grundläggande för att lyckas med resursavvägningar och styrning i den form som avses med tillämpandet av programbudgetering. Generaltullstyrelsen finner åtgärder som leder till en klarare och mera ändamålsenlig verksamhetsindelning angelägna. Även konsumentverket instämmer i att en sådan verksamhetsindelning bör eftersträvas.

Statskontoret pekar inledningsvis på olika förhållanden som försvårar statsmakernas styrning av statsförvaltningen. Ett sådant förhållande är, enligt statskontoret, de alltför samband och beroenden som uppstått mellan olika myndigheter inom samma samhällssektor när statsförvaltningen byggs ut för att tillgodose nya behov. Statsförvaltningen har härigenom kommit att karaktäriseras av en alltmer långtgående arbetsfördelning och specialisering. I takt därmed har beroendeförhållandena mellan olika myndigheter ökat och behovet av samordning har också blivit alltmer påtagligt.

Statskontoret anför vidare att behovet av samordning ofta skär tvärs över de sektorgränser som departementsindelningen skapar. En effektiv styrning ställer således ökade krav på en smidig samverkan och planering mellan olika departement.

Ett annat förhållande som skapar styrningsproblem, framhåller statskontoret, är att allt fler myndigheter fått planerande, styrande och kontrollerande uppgifter, medan de producerande förts över till regionala och lokala statliga och kommunala organ. En viktig konsekvens av denna utveckling är att budgeten blir ett otillräckligt och inte särskilt verksamt instrument för styrning.

Statskontoret tar vidare upp den i promemorian berörda frågan om integrationsorganen och uttalar att det finns fler skäl att vara kritisk mot idén att lösa alla samordningsproblem genom att inrätta olika typer av delegationer, nämnder etc. Ett alternativ till detta bör, enligt statskontoret, vara att stimulera till och finna former för en fortlöpande samverkan mellan myndigheter med näraliggande uppgifter. Domstolsverket anför att erfarenheterna visar att det föreligger stora praktiska svårigheter att skapa lämplig verksamhetsindelning och föreslår att i stället bör alternativa metoder att redovisa verksamheter prövas.

Stimulans av myndigheternas rationaliseringsinsatser

Domstolsverket bedömer det som mindre sannolikt att myndigheterna kan stimuleras att ta fler initiativ till större rationaliseringar genom att myndigheterna i någon form görs delaktiga av rationaliseringsresultaten. Statskontoret anför vissa principiella invändningar mot idén och uttalar att det är statsmakterna – och inte myndigheterna – som skall besluta om hur frigjorda resurser bäst skall utnyttjas inom statsförvaltningen. Konsumentverket anför liknande synpunkter, men anser samtidigt att andra skäl än de som är förknippade med programbudgeteringens principer kan tala för att göra den enskilda myndigheten delaktig av rationaliseringseffekterna. RRV uttalar att verket inte har några principiella invändningar mot förslaget om myndigheternas rationaliseringsverksamhet. RRV måste dock konstatera att de praktiska svårigheterna att genomföra förslaget är avsevärda med nu gällande regelsystem. Generaltullstyrelsen är dock klart positiv till förslaget och styrelsen stryker under vikten av att en princip som innebär att myndigheterna i någon form blir delaktiga av rationaliseringsresultaten tillämpas även i dagens kärva budgetläge.

Ökad personalrörlighet i statsförvaltningen

De remissinstanser som tagit upp frågan om ökad personalrörlighet stöder i allmänhet det i granskningspromemorian framförda förslaget att förutsättningarna för en ökad personalrörlighet i statsförvaltningen bör förbättras, så att önskade verksamhetsförändringar underlättas. Domstolsverket betonar att i en framtida statsförvaltning med ringa tillväxt och ett större inslag av omprioriteringar mellan förvaltningsområdena måste rörlighetsfrågan ägnas ytterligare uppmärksamhet. Vägverket, som tillstyrker förslaget, framhåller att det enligt verkets bedömning endast föreligger begränsade möjligheter att påverka personalrörligheten annat än på längre sikt. Flera remissinstanser, bland dem statskontoret, RRV och generaltullstyrelsen, framhåller att det emellertid föreligger en rad praktiska svårigheter att genomföra förslaget med nu gällande regelsystem. Domstolsverket anför härom att den pågående omorganisationen av statens centrala arbetsgivarfunktion kan förväntas leda till förbättrade möjligheter att hantera rörlighetsfrågorna centralt i statsförvaltningen.

Statskontoret pekar på två möjligheter som kan vara av viss betydelse för att uppnå en ökad personalrörlighet. Den ena berör inriktningen av det personaladministrativa arbetet vid flertalet myndigheter. De flesta myndigheters personaladministration har traditionellt varit – och är i viss mån fortfarande – inriktade på löneadministration och rekryteringsfrågor. Med den resursknapphet som för närvarande råder inom statsförvaltningen är det, enligt statskontoret, angeläget att myndigheternas personaladministration i ökad utsträckning inriktas på frågor som rör rörlighet och omplacering. Den

andra möjligheten hänger samman med det utvecklingsarbete som statskontoret bedriver tillsammans med SPN angående ADB-baserat personaladministrativt informationssystem (PI). De flesta myndigheter har i dag mycket ofullständig statistik över hur stor rörligheten är såväl totalt som för olika personalkategorier. PI-systemet kan därför, menar statskontoret, bli ett värdefullt hjälpmedel för en mer aktiv och rörlighetsorienterad personaladministrativ planering.

Aktiverad förslagsverksamhet

Önskvärdheten av att i olika former stimulera personalens deltagande i rationaliserings- och utvecklingsarbetet har kraftigt betonats i remissvaren på det i granskningspromemorian framlagda förslaget om en aktiverad och breddad förslagsverksamhet i statsförvaltningen. Flertalet remissinstanser stöder förslaget i promemorian att förslagsverksamheten bör aktiveras. Statskontoret vill dock stryka under att det är en form av insatser som högst marginellt kan påverka myndigheternas effektivitet. Länsstyrelsen i Väster-norrlands län anser det angelägnare att satsa på ökat stöd till myndigheterna i deras utvecklingsarbete än på en aktivering av förslagsverksamheten. Domstolsverket anser det vara värdefullt om den s. k. förslagsverksamheten kan aktiveras. För att personalens kunskande och erfarenheter i framtiden skall kunna tillvaratas bättre än hittills krävs, enligt verket, en genomgripande förnyelse av formerna för förslagsverksamheten. Särskilt personalutbildningens betydelse i sammanhanget och formerna för belöning bör härvid beaktas.

Statsförvaltningens centrala förslagsnämnd förutsätter att förslagsverksamheten kommer att fortsätta efter i stort samma regler som hittills. Detta innebär att den enskilda förslagskommittén vid myndigheten beslutar i förslagsärenden där ersättningen ej överstiger visst belopp – fortsättningsvis 2 000 kronor – medan det ankommer på den centrala förslagsnämnden att dels samordna och leda verksamheten, dels besluta i förslagsärenden där ersättningen överstiger nämnda belopp, dels ock stimulera intresset bland de statsanställda att lämna förslag.

Nämnden har konstaterat en ökning av intresset för förslagsverksamheten under den senaste 10-årsperioden. Nämnden instämmer därför i vad som sägs i promemorian och understryker samtidigt önskvärdheten av att nämndens resurser byggs ut för att säkerställa att detta ökande intresse kan tas till vara i framtiden.

Generaltullstyrelsen pekar i sitt remissyttrande på att den formaliserade förslagsverksamheten kan utgöra ett försenande moment när det gäller att genomföra förslag till vardagsrationaliseringar. Även förslag som går tjänstevägen eller informella vägar bör därför, enligt styrelsens mening, kunna belönas.

Inställningen hos remissorganen till att låta allmänheten ta del i denna

förslagsverksamhet är delad. Domstolsverket anser att förslaget att inrymma också allmänheten i förslagsverksamheten förefaller mera tveksamt. En vidareutveckling av undersökningarna om hur allmänheten upplever kontakterna med förvaltningen kan enligt verket vara ett bättre alternativ.

Statsförvaltningens centrala förslagsnämnd kan instämma i förslaget att utreda förutsättningarna för att låta allmänheten medverka med förslag till förbättringar endast under vissa förutsättningar. Enligt nämndens mening bör allmänhetens medverkan i förslagsverksamheten organiseras utanför den förslagsverksamhet som, enligt vad nämnden erfar nu kommer att regleras i avtal mellan staten och de statsanställda.

Allmänhetens medverkan bör, enligt nämnden, utformas så att förslagen kanaliseras via förslagskommittéerna vid myndigheterna till en central instans inom regeringskansliet eventuellt som en fortsättning på byråkratiutredningen. Vid den föreslagna utredningen bör, enligt nämnden, även ersättningsfrågorna behandlas.

Om allmänhetens deltagande i förslagsverksamheten framhåller generaltullstyrelsen de goda erfarenheter tullverket haft av att samråda med företrädare för näringslivet vid utformning av arbetsrutiner, blanketter och dylikt.

