

### Bättre utnyttjande av nuvarande redovisningssystem

System S är i vissa delar obligatoriskt för alla myndigheter. I sina obligatoriska delar har systemet utformats på ett för myndigheterna enhetligt sätt. Denna enhetlighet har skapat förutsättningar för att genom datarutiner i den s. k. riksredovisningen sammanställa övergripande ekonomisk information. Vid den genomförda granskningen har vissa synpunkter och förslag framkommit syftande till att höja användbarheten och kvaliteten på bl. a. budgetredovisningen, finansstatistiken och nationalräkenskaperna, vilka ingår i eller hämtar sin information från riksredovisningen.

Revisorerna önskar i detta sammanhang ta upp myndigheternas *kontering* till diskussion. Vid granskningen har framkommit att utgiftsklassificeringen delvis är bristfällig. Såväl statistiska centralbyrån (SCB) som konjunkturinstitutet (KI) framhåller i sina remissvar att finansstatistikens och nationalräkenskapernas kvalitet är beroende av riktig kontering. Samma är förhållandet för budgetredovisningen som utnyttjas bl. a. för anslagskontrollen. Ett projekt inom RRV arbetar för närvarande med konteringsfrågorna.

Riktig kontering utgör en grundförutsättning för att den övergripande ekonomiska styr- och kontrollinformationen som tas fram via system S skall kunna fylla sina uppgifter. Revisorerna anser det därför angeläget att RRV tillsammans med myndigheterna finner praktiska lösningar på problemen.

Såväl i granskningspromemorian som i remissvaren från SCB och KI har diskuterats vissa användarönskemål berörande *statistiken över statens finanser*, bl. a. i vad gäller klassificering och periodisering. En tillförlitlig och till informationsbehoven väl anpassad finansstatistik är av stort värde, bl. a. för verksamheten vid riksdagens revisorer. Revisorerna har noterat att det finns en arbetsgrupp för löpande översyn av finansstatistiken, i vilken ekonomidepartementet, budgetdepartementet, SCB, KI och RRV är representerade. Revisorerna anser översynen angelägen och finner i likhet med RRV och SCB att arbetsgruppen bör svara för arbetet med behovsanpassningen av finansstatistiken.

Avstämning av myndigheternas anslagsförbrukning försvåras av att *tillåtna anslagsöverskridanden* för löner m. m. inte är inräknade i anslagsbeloppen för avslutade budgetår i myndigheternas anslagsframställningar, i anslagspropositioner och i budgetredovisningen. I granskningspromemorian har föreslagits att frågan om hur sådana överskridanden skall redovisas bör utredas.

Av RRV:s remissvar framgår att RRV avser att belysa dessa problem inom ramen för arbetet med moderniseringen av budgetsystemet. Revisorerna vill framhålla vikten av bättre möjligheter till avstämning och analys av den statliga verksamhetens kostnader. Frågan hur tillåtna anslagsöverskridanden skall redovisas i budgetredovisningen m. fl. handlingar bör lösas snarast.

Det statliga redovisningssystemet har i första hand utvecklats för att tillgodose myndigheternas behov av ett effektivt redovisnings- och informationssystem. Sedan systemet började införas har det undergått successiva översyner och anpassningar för att bättre kunna tillgodose användarkraven.

Den genomförda granskningen har aktualiserat vissa synpunkter och förslag vilka inom ramen för systemets nuvarande grundkonstruktion torde kunna medverka till ett effektivare utnyttjande av redovisningssystemet på myndighetsnivå.

I likhet med flera remissmyndigheter anser revisorerna sålunda, såsom föreslagits i granskningspromemorian, att myndigheterna bör genomföra en analys av sitt redovisningsbehov och en översyn av sina redovisningsrutiner. Vid denna genomgång bör även budgethandbokens krav beaktas.

För att öka förståelsen för hur information ur system S kan utnyttjas vid myndigheterna bör en fördjupad *ekonomiadministrativ utbildning* av främst chefer på olika nivåer komma till stånd. Utnyttjandet av system S skulle ytterligare förbättras om myndigheterna i större utsträckning utarbetade egna myndighetsanpassade redovisningshandledningar.

Flera av remissmyndigheterna stryker under behovet av ytterligare utbildning. I detta sammanhang framhålls också behovet av att göra *ADB-rapporterna* mera användaranpassade. Beteckningar, termer och layouts bör ses över. Vill man försöka öka kostnadsmedvetandet i förvaltningen måste det enligt revisorernas mening vara mycket angeläget att redovisningssystemets olika rapporter utformas så att de kan läsas och förstås även av dem som inte är specialister på system S.

### Långsiktigt utvecklingsarbete

Utformningen av system S kontoplan med tillhörande ADB-rutiner styrdes av krav från både statsmaktsnivå och myndighetsnivå. Redovisningssystemet skulle vara så generellt uppbyggt att det kunde utnyttjas såväl för myndigheternas redovisning som för riksbokföringen och finansstatistiken.

Utvecklingen och genomförandet av system S har, som statskontoret framhåller i sitt remissvar, belyst svårigheterna att utforma ett centralt system som är tillräckligt flexibelt för att tillmötesgå de specifika krav som föreligger inom statsförvaltningens olika verksamhetsområden.

Flera remissmyndigheter har framhållit att det är nödvändigt att redovisningssystemet görs *mera myndighetsanpassat*. Några myndigheter har redan i samverkan med RRV utvecklat egna redovisningssystem eller tilläggsrutiner till system S. De ADB-tekniska förutsättningarna och användarkraven har väsentligt ändrats sedan organisationsstrukturen för system S fastställdes. Den datatekniska utvecklingen under senare år har medfört ökade möjligheter till registrering, bearbetning och lagring av

stora datavolymer samt utveckling av terminaler. smådatorer. kontorsdatorer m. m. Många myndigheter disponerar nu egen datorutrustning och har därigenom förvärvat kunskaper och erfarenheter av ADB. Utvecklingen har gett myndigheterna ökade möjligheter att skapa egna ADB-system och register.

En större tillväxt av antalet myndighetsspecifika system kan dock enligt revisorernas mening ge anledning till vissa betänkligheter. Utvecklingen får sålunda ej leda till en sådan splittring att statsverkets kostnader för drift, underhåll och vidareutveckling av systemen onödigtvis ökar. Vidare måste av de myndighetsspecifika lösningarna krävas att de till riksredovisningen kan lämna önskat informationsunderlag och att de tillgodoser redovisningsrevisionens krav. Såväl SCB, KI som RRV framhåller i sina remissvar vikten av att de för riksredovisningen uppställda kvalitetskraven upprätthålls.

Mot ovan angivna bakgrund anser revisorerna, i likhet med vad som föreslagits i granskningspromemorian, att RRV i det påbörjade långsiktiga utvecklingsarbetet bör utreda möjligheterna att utveckla olika myndighetsanpassade varianter av system S. Samtidigt som man söker tillgodose olika myndighetskategoriers särskilda redovisningsbehov måste kravet på viss systemenhetlighet uppfyllas.

En utveckling mot ett antal myndighetsanpassade system och en ökad decentralisering av dataregistrering och -bearbetning aktualiserar en översyn av *redovisningsorganisationens struktur och redovisningscentralernas (RC) arbetsuppgifter*. I likhet med några av remissmyndigheterna gör revisorerna den bedömningen att särskilt mindre myndigheter kan behöva olika former av ekonomiadministrativ service från en redovisningscentral. Även för RRV, som central förvaltningsmyndighet för revision och redovisning inom statsförvaltningen, bör det vara av vikt att den stadga i redovisningsarbetet som en väl fungerande RC-organisation medverkar till och den decentraliserade service som denna tillhandahåller kan bibehållas. Vid kommande överväganden angående det statliga redovisningssystemets organisationsstruktur bör dessa synpunkter beaktas.

Revisorerna önskar även ta upp vissa frågor om hur *underlaget för myndighetsanalyser* kan förbättras.

Av studier som genomförts vid RRV framgår att endast ca en femtedel av antalet myndigheter utnyttjat den rutin för *tidredovisning* som ingår i system S. Anledningen härtill har förmodats vara att tidredovisningen uppfattats som arbetsam och mindre meningsfull. Huvuddelen av myndigheternas utgifter är emellertid personalutgifter, och personalen är ofta rörlig mellan olika verksamhetsgrenar. En förutsättning för en meningsfull verksamhetsanalys är därför att arbetstiden och därmed arbetskostnaderna kan fördelas på kostnadsställen och kostnadsbärare.

Revisorerna har noterat att det nya systemet för löneberäkning och löneutbetalning (SLÖR) av vissa myndigheter används för fördelning av

personalkostnaderna på organisatoriska enheter. En sådan fördelning är emellertid, såsom framhålls av statskontoret och kammarkollegiet, meningsfull endast i de fall personalörligheten inom en myndighet och mellan verksamheter är låg.

Personalkostnaderna utgör i regel den dominerande kostnadsposten vid myndigheterna. Revisorerna vill därför peka på vikten av en god redovisning av personalresursernas användning. Enligt revisorernas uppfattning, som delas av RRV, är det härvid även angeläget att utarbeta regler för registrering av kostnader för personalutbildning och verksamhet av medinflytandekaraktär, eftersom sådana verksamheter skall beaktas vid bedömning av myndigheternas effektivitet.

Revisorerna finner det angeläget att de problem som är förknippade med tredredovisningsrutinerna och personalkostnadernas fördelning snarast får sin lösning. Frågan om tredredovisningssystemets utformning och om det skall knytas till SLÖR i stället för system S kan lämpligen, som statskontoret framhåller, prövas i samband med överväganden om samordnad datainsamling och registrering vid den långsiktiga utvecklingen av de två systemen.

I granskningspromemorian konstateras att *myndighetsbegreppet* är oklart och tillämpas på ett oenhetligt sätt i de statliga redovisnings- och statistiksystemen. Mot bakgrund härav har föreslagits att hithörande frågor närmare utreds. Syftet skulle vara att finna klassificeringsregler som kunde underlätta utnyttjandet av befintliga ekonomiska och statistiska data vid jämförande analyser av förvaltningens olika enheter. Statskontoret framhåller i sitt remissvar att verket tillsammans med SCB och riksskatteverket på regeringens uppdrag utreder frågan om ett centralt basregister för företag och organisationer. Avsikten är att även statliga myndigheter skall ingå i detta register. Av SCB:s remissvar framgår vidare att verket sedan flera år strävat efter att utveckla en samlad statistik över statlig verksamhet på grundval av data från olika statliga informationssystem med skilda principer för registrering av den organisatoriska strukturen. Försök pågår för närvarande med att koppla myndighetsindelningen i de olika informationssystemen till SCB:s indelning med officiella organisationsnummer.

Revisorerna önskar för sin del stryka under vikten av att olika ekonomiska och statistiska informationssystem så långt möjligt samordnas så att det blir möjligt att analysera den statliga sektorns verksamhet och utveckling. Revisorerna vill i detta sammanhang hänvisa till finansutskottets betänkande över finansplanen och budgetförslaget för budgetåret 1980/81 (FiU 1979/80: 15). I detta uttalade utskottet att en stark återhållsamhet med offentliga utgifter blir nödvändig. En viktig uppgift blir att i samtliga led i budgetprocessen kritiskt granska såväl nya som gamla åtaganden. Att i ett dylikt läge samordna det analys- och beslutsunderlag som redan finns måste enligt revisorernas mening vara en synnerligen angelägen arbetsupp-

gift. För analysändamål kan det vidare vara en fördel om myndighetsanslagen så långt möjligt är knutna till myndighetens uppgifter. Revisorerna utgår ifrån att dessa frågor beaktas i den fördjupade budgetdialog som enligt budgethandboken skall äga rum mellan myndigheter och departement.

### Övriga frågor

För de flesta myndigheter sker rapporteringen till riksredovisningen genom översändande av magnetband. Några myndigheter, t. ex. byggnadsstyrelsen och riksgäldskontoret, lämnar dock sina kassarapporter till riksredovisningen i form av stansunderlag. Eftersom magnetredovisning innebär både säkrare uppgiftslämnande och förenklad administration föreslogs i granskningspromemorian att en *magnetbandsintegration* skulle övervägas för samtliga myndigheter. Av remissyttrandet från riksdagens förvaltningskontor framgår att riksgäldskontoret startat ett utvecklingsarbete av bokförings- och redovisningssystemet. Härvid kommer verket i samråd med RRV att pröva vilken form av rapportering till riksredovisningen som är lämpligast. Revisorerna utgår från att RRV gör motsvarande prövning för övriga myndigheter som rapporterar genom stansunderlag.

Erfarenheterna av redovisningsreformen bekräftar tidigare kända svårigheter att planera och genomföra större rationaliseringsprojekt och att ta till vara beräknade vinster. Enligt budgethandbokens krav skall myndigheterna numera ange uppnådda och förväntade *besparingseffekter* av sina rationaliseringsprojekt. Detta skall göras bl. a. för att förhindra att rationaliseringsvinster utnyttjas för successiva ambitionshöjningar inom myndigheterna vid sidan av statsmakernas budgetprövning.

För att statsmakerna skall få bättre grepp om effekterna av större rationaliseringsprojekt som berör flera myndigheter har i granskningspromemorian föreslagits att ansvar och riktlinjer för uppföljningen läggs fast. RRV instämmer i förslaget. Statskontoret anser förslaget intressant och förklarar sig berett att föra frågan vidare. Enligt revisorernas mening är det synnerligen angeläget att formerna och ansvaret för uppföljning av större rationaliseringsprojekt läggs fast redan i inledningsskedet. Riktlinjer härför bör snarast utarbetas av RRV och statskontoret.

### Sammanfattning

Syftena med omläggningen av den statliga redovisningen till det nya ADB-baserade redovisningssystemet, system S, har i stort sett uppnåtts. Det nya redovisningssystemet har medfört avsevärda fördelar i form av bättre och enhetligare redovisning hos de statliga myndigheterna och en bättre ekonomiadministration. De ursprungligen beräknade personalbesparingarna synes dock inte ha realiserats.

Den statliga ekonomiadministrationen kan ytterligare förbättras dels genom effektivare utnyttjande av system S, dels genom vidareutveckling av redovisningssystemet. I detta syfte föreslar revisorerna att följande åtgärder vidtas.

1. Det nuvarande redovisningssystemets utnyttjande för ekonomiadministrativ styrning förbättras genom att
  - åtgärder vidtas för att höja kvalitetsnivån på konteringen
  - frågan hur tillåtna anslagsöverskridanden skall redovisas i budgetredovisningen m. fl. handlingar snarast löses
  - myndigheterna systematiskt analyserar sina redovisningsbehov och gör en översyn av sina redovisningsrutiner
  - berörd personal, främst chefer på olika nivåer, ges fördjupad ekonomiadministrativ utbildning
  - ADB-rapporterna görs mera användaranpassade och lättförståeliga.
2. Vid utvecklingsarbetet på det statliga redovisningssystemet synes det angeläget att
  - RRV prövar möjligheterna att, med bevarande av viss enhetlighet, tillgodose olika myndighetskategoriers redovisningsbehov med särskilda systemlösningar
  - RRV överväger möjligheterna att i ökad utsträckning låta myndigheterna utnyttja sin egen ADB-kapacitet. En utveckling mot en ökad decentralisering av ADB-bearbetningen aktualiserar en översyn av redovisningsorganisationens struktur och redovisningscentralernas arbetsuppgifter
  - principer och rutiner för redovisningen av personalkostnaderna ses över
  - regler för myndighetsklassificering utarbetas så att förutsättningarna för analyser av den statliga sektorns verksamhet och utveckling förbättras.
3. Det är enligt revisorernas mening vidare angeläget
  - att ansvaret och formerna för uppföljning av större rationaliseringsprojekt läggs fast redan i inledningskedet och att riktlinjer härför snarast utarbetas av RRV och statskontoret.

### Revisorernas hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer revisorerna

att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna i denna skrivelse redovisade synpunkter och förslag avseende arbetet på att vidareutveckla system S och höja den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen.

Beslut i detta ärende har fattats av revisorerna Ingegerd Troedsson (m), Sture Palm (s), Bertil Jonasson (c), Hugo Bengtsson (s), Rolf Sellgren (fp), Hagar Normark (s), Allan Akerlind (m), Ralf Lindström (s), Ivan Svansson (c), John Johnsson (s), Birgitta Rydle (m) och Kjell Nilsson (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Rolf Jensen (föredragande) och revisionsdirektören Karl-Olov Hedler.

På riksdagens revisorers vägnar

Ingegerd Troedsson

Göran Hagbergh

## Sammanfattning av granskningspromemorian 1980: 3. Det statliga redovisningssystemet och de däröver avgivna remissyttrandena

### 1 Granskningspromemorian<sup>1</sup>

#### 1.1 Utredningens bakgrund och syfte

Riksdagens revisorer uttalade sig år 1962 för att myndigheternas bokföringssystem borde ses över i syfte att uppnå en samordning, rationalisering och standardisering av bokföringsarbetet. Undersökningar beträffande de statliga myndigheternas bokföring påbörjades vid denna tid inom statskontoret och riksrevisionsverket. De gav som resultat rapporter med förslag om kostnadsredovisning, ny redovisningsorganisation, ADB-redovisning m. m.

På underlag av dessa utredningar fattade riksdagen år 1967 (prop. 1967:79, SU nr 82, rskr nr 194) principbeslut om omläggning av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten. Beslutet innebar att ett generellt ADB-baserat redovisningssystem, system S, skulle införas. En del av myndigheternas ekonomiadministrativa uppgifter, vissa registrerings- och redovisningsfunktioner samt utbetalningsfunktioner, skulle centraliseras till ett begränsat antal redovisningscentraler (RC), som skulle inrättas inom vissa större myndigheter. Revisionsverksamheten skulle förstärkas genom att redovisningsrevisionen decentraliserades från RRV till ett antal revisionskontor (RK) medan den sakrevisionella verksamheten, som kallades förvaltningsrevision, skulle byggas ut vid RRV.

Bland de fördelar som skulle uppnås med det nya redovisningssystemet nämndes större säkerhet, bättre underlag för anslagsuppföljningen och stora rationaliseringsvinster.

Riksdagens revisorer beslutade år 1976 att genomföra ett större granskningsuppdrag avseende statens ekonomiadministrativa system. Såsom ett projekt i detta uppdrag ingår en granskning av resultatet av omläggningen av det statliga redovisningssystemet.

Enligt det av revisorerna fastställda syftet med förevarande granskning skall under särskilt beaktande av kostnadsaspekten undersökas hur det nya redovisningssystemet fungerar och om avsedda fördelar med omläggningen har nåtts.

Granskningen avser system S hos de civila, statliga myndigheterna dock med undantag för de statliga affärsverken och riksdagens verk som inte omfattades av omläggningen. I vad avser det ekonomiska utfallet av omläggningen redovisas detta samlat för både redovisnings- och revisionsverksamheten i den genomförda utredningen.

Vid utredningens avgränsning har beaktats att granskningen skall ge underlag för en bedömning av statens ekonomiadministrativa system (SEA-systemet) i vad avser redovisningsdelen, system S. Anslagssystemet fordrar främst en kassaredovisning. Granskningen berör därför inledningsvis betalningssystemet men inriktas huvudsakligen på normalkontoplanen för statliga myndigheter (kontoplan S) med tillhörande ADB-system i vad avser metoder, rutiner, utdata och deras användning. Vissa av myndighe-

<sup>1</sup> Utredare: revisionsdirektören Karl-Olov Hedler



ternas administrativa rutiner såsom för personalredovisning, löneberäkning och löneutbetalning, utbetalningar av pensioner och bidrag samt redovisning av uppbörd, materiel, inventarier m. m. ligger utanför system S och den aktuella reformen och har därför inte granskats.

Till följd av ämnets stora omfattning och komplexitet har granskningen och analysen begränsats till en övergripande studie. Den baseras på rapporter och redovisningar främst från RRV samt på enkäter och intervjuer. Efter en sammanfattning av vissa bokförings- och redovisningsbegrepp och av utvecklingen av redovisningssystemet samt en redogörelse för och analys av redovisnings- och revisionsreformens mål och utfall i stort innefattar granskningspromemorian en beskrivning och analys av system S och redovisningsorganisationen jämte vissa förslag.

## 1.2 Genomförandet och det ekonomiska utfallet av redovisningsreformen

Redovisningsreformen beräknades enligt principbeslutet år 1967 kunna genomföras på fyra år. Den angavs medföra en personalminskning, netto, om ca 1500 personer vilken skulle motsvara en årlig besparing av ca 30 milj. kronor. För systemutvecklingen beräknades en totalkostnad av två milj. kronor. Därutöver beräknades tillkomma icke angivna kostnader för systemomläggning och teknisk utrustning. Beräkningar av kostnadsökningen för den decentraliserade revisionsverksamheten redovisades inte till statsmakterna. För RRV:s del skulle hela omorganisationen medföra en årlig merkostnad om ca 0.7 milj. kronor. På sikt skulle dock antalet anställda vid RRV minska.

Av granskningen framgår att de ursprungligen fastställda planerna för omorganisationen inte kunnat följas i vad avser tidsram och ekonomiskt utfall. Omläggningen av redovisningssystemet, som hade beräknats vara genomförd den 1 juli 1972, blev mera tidskrävande. Den 1 juli 1973 omfattades dock ca 90 procent av myndigheterna/redovisningsenheterna av system S. RRV ansåg att reformen var fullt genomförd per den 1 juli 1977. I stället för mätbara, årliga rationaliseringsvinster uppkom underskott. Detta beräknades av RRV år 1974 till mellan 5 och 7 milj. kronor per år. I förevarande utredning har underskottet för redovisningsreformen, sedan den genomförts, beräknats till ca 17 milj. kronor för budgetåret 1977/78<sup>1</sup>. Anledningen är bl. a. att de mätbara intäkterna blivit lägre än vad som ursprungligen beräknades. Redovisningsreformen har dock lett till en allmän höjning av myndigheternas ekonomiadministrativa nivå. Värdet av dessa effekter kan inte anges i monetära termer.

Att omläggningen till system S försenades har många orsaker. Bland dessa kan nämnas redovisningstraditioner och resursproblem hos myndigheterna, omlokaliseringen av statlig verksamhet, oklarheter beträffande ansvarsfördelningen mellan RRV och myndigheterna, resursproblem hos RRV, kompliceringsgraden och tillväxten i det statliga regelsystemet, öka- de krav på redovisningen med därav betingad utbyggnad av system S och oberäknat stort behov av utbildning och information. Förseningen och problemen bakom denna förde med sig merkostnader. Brister i erfarenhet av ADB-tillämpning och otillräckligt underlag för beräkning av kostnaderna för uppbyggnad, underhåll och drift av ett så stort och komplicerat datasystem som system S bidrog också. Möjligheterna att få myndigheter-

<sup>1</sup> Vid kalkylen har hänsyn tagits till bl. a. förvaltningens volymtillväxt m. m.

na att realisera rationaliseringsvinsterna genom personalminskning över-skattades, vilket också bidragit till att det mätbara resultatet av omläggningen blivit mer kostnader i stället för besparingar.

### 1.3 Det statliga betalningssystemet

System S skall vara ett hjälpmedel för såväl den löpande handläggningen av ekonomiska ärenden (utbetalning, inbetalning, bokföring, bokslut m. m.) som för resultatredovisning. I den förstnämnda funktionen är system S självfallet beroende av det statliga betalningssystemet och dess regler.

RRV anger att ca 90 procent av myndigheternas in- och utbetalningar går via system S betalningsvägar. Huvuddelen av utbetalningarna går via system S normalutbetalningsrutin. Beloppsmässigt går dock en större del utanför. Då betalning via system S utbetalningsrutin anses ta för lång tid i anspråk görs betalningen med s.k. L-anvisning omedelbart inlösbar på posten. När det rör sig om mycket stora betalningar beloppsmässigt eller antalsmässigt verkställs betalningarna med riksbankscheck eller via myndigheters speciella utpostgirokonton. De sistnämnda gäller löner, pensioner och bidrag för vilka man har speciella beräknings- och utbetalningsrutiner. Alla in- och utbetalningar bokförs dock i system S, om än i vissa fall med klumpbelopp.

Det förhållandet att vissa myndigheter i relativt stor utsträckning använder sig av L-anvisningar kan tas som tecken på att normalutbetalningsrutinen i system S inte alltid motsvarar användarnas behov.

### 1.4 Anslags-/programindelning och kontosystem

Kontosystemet i redovisningssystem S är konstruerat för att kunna användas vid tillämpning av SEA-systemets ekonomiska synsätt, som bygger på programbudgeteringens idéer. Det innebär att redovisningen skall tillgodose krav på information för jämförelser mellan olika handlingsalternativ, kontinuerlig omprövning av befintlig verksamhet, rättvisande kostnadsjämförelser och ett ökat kostnadsmedvetande. Indelningen i en myndighets budget och redovisning bör för att underlätta analys så nära som möjligt anknyta till myndighetsuppgifterna så som de kommit till uttryck i myndighetens instruktion och andra styrdokument. En programindelning byggt på organisatorisk eller funktionell grund anses dock ofta vara att föredra framför en vagt ändamålsinriktad indelning. Behov av både kassaredovisning och kostnads-/resultatredovisning skall tillgodoses, på såväl statsmaktsnivå som myndighetsnivå.

Av RRV:s utvärdering av försöksverksamheten med programbudgetering framgår att det för myndigheter med programanslag endast mera sällan fanns en ändamålsinriktad programindelning. Enligt RRV borde grunderna för myndigheternas programindelning närmare analyseras dels med hänsyn till statsmakternas behov, dels med avseende på vad som är lämpligast för den interna styrningen inom myndigheterna med hänsyn till organisation, ansvarsförhållanden m. m.

Av en enkät till vissa av riksdagens utskott om programmyndigheters redovisning framgår att utskotten inte uttalat något behov av en kontinuerlig mera utbyggd och detaljerad myndighetsredovisning. Regeringen har dock förhållandevis höga krav på myndigheternas redovisning som underlag för anslagsframställningarna, krav som bl. a. kommit till uttryck i Budgethandboken och som inte anses uppfyllda.

Allmänt är möjligheterna till kostnadsanalys på underlag av uppgifter i anslagspropositionerna mindre för programmyndigheter än för myndigheter med traditionella anslag. Detta beror bl.a. på att myndigheternas indelning i program och delprogram ändras ofta och att någon redovisning på utgiftsslag enligt myndighetsanslagskungörelsen inte görs.

Av granskningen har framgått att i statlig administrativ verksamhet prestationer sällan kan matas och därför endast undantagsvis kan registreras i redovisningen. Det finns därför sällan underlag för en direkt matning av produktiviteten i verksamheter som redovisas i programtermer. Även jämförelser av kostnaderna för olika år kan vara svåra att få rättvisande då en förhållandevis stor andel av gemensamma kostnader schablonfördelas och indelningen i program och delprogram ofta ändras.

### 1.5 Kontoplan S

Normalkontoplan S har utformats för att användas för såväl kassaredovisning som resultatredovisning, för såväl traditionell myndighetsredovisning i anslag och resursslag som redovisning på myndighetsprogram, kostnadsbärare och kostnadsställen m. m. Därutöver skulle de övergripande behoven av redovisningsdata för statsbudgeten och finansstatistik m. m. tillgodoses.

Granskningen av kontoplan S visar att den fyller sin uppgift för bokföring och rapportering för flertalet statliga förvaltningsmyndigheter. För en del myndigheter passar kontoplanen emellertid mindre väl, beroende på att de har särskilda redovisningsbehov med hänsyn till verksamhetens art och omfattning (t. ex. universitet, skolor, domstolar och uppdragsmyndigheter). Vissa myndigheter har utvecklat egna system för sin interna redovisning. Detta gäller t. ex. vägverket, sjöfartsverket, byggnadsstyrelsen, statistiska centralbyrån, lantmäteriverket och Sveriges geologiska undersökning. Den nya databastekniken i kombination med viss anpassning av kontoplanen ger möjligheter till större flexibilitet i informationsuttagen. RRV bedriver i samarbete med några myndigheter ett utvecklingsarbete för att bättre anpassa system S till myndigheternas behov.

Problem har noterats vad gäller konteringen. Rätt kontering har självfallet stor betydelse för kontrollen av att myndigheterna använt anvisade medel för de ändamål som riksdagen avsett. System S har medfört merarbete med konteringen hos myndigheterna eftersom ett flertal mångsiffriga koder tillkommit, t. ex. för bokföring på utgiftsslag, kostnadsställe och kostnadsbärare. En undersökning har visat att kodningen för utgiftsslag, kontoklass 2, är av låg kvalitet. RRV, som är medvetet om bristerna, planerar att söka bota dem genom ett omfattande myndighetsinriktat arbete under de närmaste åren.

### 1.6 ADB-systemets utformning

Utformningen av ADB-systemet för system S kom liksom kontosystemet att styras av krav från både statsmaktsnivå och myndighetsnivå. ADB-systemet skulle vara generellt i den meningen att det skulle kunna användas av alla statliga myndigheter och innefatta olika rutiner för den centrala riksbokföringen och finansstatistiken m. m. samt för myndighetsbokföringen.

Granskningen har visat att den ADB-baserade redovisningen väsentligt har ökat tillgången på ekonomiadministrativ information på olika nivåer i

statsförvaltningen. Enhetligheten, översiktligheten och säkerheten i den statliga redovisningen har också i hög grad främjats. Felaktig och ofullständig redovisning har upptäckts och kunnat åtgärdas, både i vad gäller myndigheternas redovisning och nationalräkenskaperna.

Att utforma ADB-systemet i system S så att det väl passar alla statliga myndigheter har inte lyckats, vilket är föga anmärkningsvärt med hänsyn till de stora olikheterna i myndigheternas informationsbehov. Det kan dock med stort utbyte användas av flertalet myndigheter. Tekniskt har omläggningens mål uppnåtts så till vida att systemet innefattar rutiner för kassabokföring och resultatbokföring med sidorutiner samt rutiner för budgetuppföljning och budgetprognoser. Detsamma gäller rutiner för myndighetsbokslut, internbudgetering och finansstatistik. I vad gäller långtidsbudgetering och integrering med löneuträkningssystemen återstår ännu problem att lösa.

Vid analysen av ADB-systemet behandlas i tur och ordning riksredovisningen, myndighetsredovisningen, rapporter m. m. och ADB-tekniken.

I fråga om riksredovisningen har system S medfört påtagliga fördelar genom att budgetredovisningen i preliminär form nu kan framställas ca en och en halv månad tidigare än förut. Den i tryck publicerade versionen av budgetredovisningen kommer dock något senare än förut medan utdrag ur rikshuvudboken kommer 4–6 månader senare.

Detaljeringsgraden i den löpande riksbokföringen har också ökat och därmed möjligheterna till kontroll av anslagsförbrukningen hos myndigheterna. En sådan uppföljning försvåras dock av bristande enhetlighet i regleringsbrev och av att tilläggsanslag och generella tillstånd till anslagsöverskridanden alltför sent eller inte alls registreras i system S.

Budgetprognoserna, som delvis baseras på underlag från system S, bedöms av RRV ha fått en bättre kvalitet efter införandet av system S men de framställs inte snabbare än tidigare.

Finansstatistiken som baseras dels på myndigheternas bokföring, dels på statistikuppgifter från kontoklass 2 i system S bedöms av RRV ha fått högre kvalitet genom system S men anses dock fortfarande inte vara helt tillfredsställande. Besparingar eller snabbare publicering har inte uppnåtts.

Granskningen har visat att finansstatistiken i vissa delar fortfarande är otillfredsställande, bl. a. i vissa stycken missvisande. Finansstatistikens ändamålsindelning, vilken baseras på internationella rekommendationer för nationalräkenskaperna, borde kunna anpassas bättre till svenska behov.

Myndighetsredovisningen i system S består av två delsystem nämligen ett för kassabokföring med automatisk utbetalning och ett för resultatredovisning med rutiner för utgiftslogsredovisning. De båda delsystemen har dessutom sidorutiner.

De myndigheter som tillämpar ADB-rutinerna i system S anser att de i allmänhet fungerar bra, driftmässigt. Av särskilt intresse är att bedöma system S användbarhet för löpande styrning, planering och budgetering, uppföljning samt kontroll och revision.

De brister i system S som påtalats gäller inte annat än undantagsvis det tekniska i ADB-systemet. Främst avser de sådana problem som lång omloppstid för betalningar samt dröjsmål innan redovisningsrapporterna kommer fram. Dessa problem har bl. a. att göra med att många olika organ är involverade i handläggningen av betalningsärenden. Handläggningen av utbetalningarna på RC och andra organ utanför myndigheten medför en förlängning av omloppstiden med minst 1–2 veckor. Bokföringsunderlä-

gen är under ca tre veckor borta från myndigheterna för registrering för datorbearbetning hos RC etc. Detta medför att många betalningsmottagare får vänta längre på betalningar än vid det äldre betalningssystemet samt att myndigheterna under mellantiden har dålig överblick av sin anslagsförbrukning i den mån de inte också har någon annan form av manuell bokföring t. ex. s. k. svarta böcker.

Problemen med lång omloppstid försöker RRV och myndigheterna lösa dels genom tätare framkörning av rapporter med direktregistrering på mikrofilm (micro-fiche), från vilken information kan hämtas, antingen via RC eller direkt vid myndigheterna, dels genom försöksverksamhet med installation av terminaler m. m.

RRV har i en rapport till förvaltningsutredningen konstaterat att myndigheterna sällan har en systematisk och regelbunden uppföljning av internbudget och utvärdering av sin verksamhet.

Tidredovisningsrutinerna i system S skulle kunna vara av stor betydelse för uppföljning och för planering/budgetering eftersom personalkostnaderna för huvuddelen av förvaltningsmyndigheterna utgör 70–80 procent av myndigheternas totala kostnader. Tidredovisning tillämpas dock hos förhållandevis få myndigheter (20 %). Anledningen till detta synes vara att berörd personal ofta uppfattar den som detaljkontroll och en extra belastning utan synbart värde.

System S bedöms enligt RRV tekniskt tillfredsställande för avstämning av utgifter mot anslag. Vissa uppdragsmyndigheter har dock behov av särskilda rutiner. Enligt en bedömning av RRV kan system S tekniskt sett tillgodose myndigheternas behov av att följa kostnadsutvecklingen. Det ifrågasätts dock om myndigheterna definierat sina redovisningsbehov på rimlig nivå. Många myndigheter är medvetna om att deras ekonomiadministration behöver förbättras och många anser sig behöva experthjälp för att kunna genomföra förbättringar. Både tekniskt och utnyttjandemässigt ligger redovisningen i genomsnitt på en högre nivå än rutinerna för planering/budgetering, uppföljning och resultatanalys. RRV har under senare år gjort insatser och planerar nya sådana för att häva denna obalans.

Genom ADB-systemet för system S har ett antal automatiska kontroller byggts in i rutinerna för redovisning och utbetalning. Å andra sidan har nya kontrollbehov uppkommit, bl. a. genom att flera instanser än tidigare hanterar varje betalning. I en granskning av den interna kontrollen i system S som år 1976 utfördes av RRV i samarbete med auktoriserade revisorer uppdagades åtskilliga svagheter. RRV har vidtagit vissa åtgärder med anledning av denna rapport och planerar ytterligare insatser.

System S var från begynnelsen inte uppbyggt med särskilda rutiner som hjälpmedel för revision av redovisningen. Numera finns enstaka program för att tillgodose revisionens behov. Utvecklingsarbete pågår för att bättre tillgodose behoven av information för revisionsverksamheten. I en del fall har underlåtenhet att utnyttja system S möjligheter till kostnadsredovisning medfört att myndigheters redovisning betecknats som icke rättvisande (bl. a. vissa universitetsinstitutioner). Vissa revisionskontor uppger sig inte kunna göra säkra bedömningar beträffande anslagsöverskridanden, bl. a. då uppgifter saknas om hur mycket anslagen skall räknas upp med för att täcka merkostnader för avtalsenliga löneökningar enligt förordning om överskridande av anslag för lönekostnader m. m.

Allmänt har revisionsarbetet underlättats genom system S, bl. a. genom att utdatalistor och redovisningsrutiner har blivit mera enhetliga. Förhoppningar om prestationstal ur system S som underlag för förvaltningsrevision

har dock inte kunnat infrias. Det har nämligen visat sig vara mycket svårt att mäta och ange prestationer för administrativt arbete.

Övriga rutiner i system S som behandlas är *rapporterna*, olika benämningar, anvisningar och register.

Som tidigare angetts är möjligheterna att ta fram information ur system S tillfredsställande för flertalet myndigheter. Den kritik som riktats mot rapporterna har framst gällt att de är svårlästa, delvis beroende på olämplig layout. Rapporternas benämningar ger i en del fall ingen klar uppfattning om rapporternas innehåll.

Anvisningarna till system S, ett antal häften om tillsammans 1200 A 4-sidor, anses vara bra. De är dock mycket tekniska och synes framst anpassade för ADB-personal och ekonomiadministrativ personal. En av RRV publicerad översikt av system S ger en god allmän information om systemet. Den är dock inte till direkt hjälp för användning av system S på mellannivåer och lägre nivåer i myndigheterna.

Ett problem i redovisnings- och analyssammanhang är att fasta regler för definition av vad som är myndighet saknas. Vissa organ som normalt betraktas som myndigheter har i system S klassificerats som arbetsställen inom någon annan myndighet. I system S används begreppet myndighet emellanåt i betydelsen redovisningsenhet, i andra sammanhang med en mera gängse förvaltningsrättslig innebörd. Bristen på enhetliga kriterier för klassificering av myndigheter försvarar ekonomiska och andra analyser av den statliga förvaltningen.

*ADB-tekniken* för system S präglas av den utvecklingsnivå på ADB-området som rådde då system S utvecklades i mitten och slutet av 1960-talet. Datordriften var då i allmänhet koncentrerad till relativt stora datoranläggningar. Sedan dess har den tekniska utvecklingen med smådatorer, dataterminaler och datakommunikation förändrat förutsättningarna. Datoranvändningen har blivit billigare. I den statliga förvaltningen har databehandlingskapaciteten ökat dels genom en fördubbling av antalet datorer, dels genom utbyggnad av datakommunikationsnät och av statliga datorterminaler, från 40 år 1968 till ca 4700 år 1979.

### 1.7 Redovisningens organisationsstruktur

System S har visat sig ha en del svagheter som dels hänför sig till centralisering av vissa redovisningsfunktioner, dels till att vissa funktioner som tidigare fullgjordes hos den enskilda myndigheten nu fullgörs hos flera organ utanför myndigheten, främst RC och DAFA. Problemen avser omloppstiden, rapporteringen, ansvarsfördelningen och ökat kontrollbehov. Därutöver har tillkommit allmänna krav på decentralisering för minskad sårbarhet för ADB-system. Den ADB-tekniska utvecklingen och ökad tillgång till datorkapacitet hos de statliga myndigheterna sedan år 1968 har medfört bättre förutsättningar än tidigare för många myndigheter att själva sköta även de datortekniska delarna av sin ekonomiadministration.

### 1.8 Aktuella utredningar om redovisningen

RRV bedriver i enlighet med sin instruktion fortlöpande utvecklingsarbete avseende system S. RRV har därutöver fått regeringens uppdrag att medverka till en höjning av den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen. Detta uppdrag innebär bl. a. att RRV skall ge ökat stöd åt myndigheterna med att anpassa de generella redovisningssystemen till myndighe-

ternas verksamhet (prop. 1976/77:100, bil. I). RRV skall vidare förbereda och ansvara för genomförandet av moderniseringen av det statliga budgetsystemet (prop. 1976/77:130, FiU 1977/78:1, rskr 1977/78:19, regeringsuppdrag 1977-12-29).

Olika statliga utredningar har under senare år behandlat frågan om decentralisering av statlig administrativ verksamhet och ADB-verksamhet. En positiv inställning till olika åtgärder för decentralisering har därvid kommit till uttryck. Statsmakterna har också uttalat sig för en spridning av ADB-verksamheten, inte minst för att minska sårbarheten (prop. 1978/79:111 och 121, KU 1978/79:35, FiU 1978/79:34, rskr 364 och 339).

### 1.9 Slutsatser och förslag

Granskningen har visat att syftet med omläggningen av de statliga myndigheternas redovisning i stort sett uppnåtts. De fördelar man kvalitetsmässigt avsåg att vinna med system S avseende större säkerhet i redovisningen, bättre underlag för anslags- och budgetuppföljning, budgetprognoser och finansstatistik m. m. har uppnåtts. Därmed har också de synpunkter som riksdagens revisorer gav uttryck för år 1962 avseende en förbättring av myndigheternas bokföring i huvudsak tillgodosetts. De kostnadsmässiga fördelar med system S som beräknades inför omorganisationen uppnåddes däremot inte. I stället för avsevärda årliga besparingar har under den studerade kalkylperioden, åren 1968–1978, det mätbara ekonomiska utfallet blivit negativt. Omläggningens genomförande kom av olika skäl att ta längre tid i anspråk än som ursprungligen beräknats. RRV betraktade omläggningen som avslutad per den 1 juli 1977.

De mätbara merkostnaderna för redovisningsreformen bör vägas mot att system S medförde säkrare och enhetligare redovisning och en bättre ekonomiadministration hos myndigheterna.

Det torde inte vara möjligt att i monetära termer beräkna det totala utfallet av reformen. Systemet har emellertid utgjort en grundförutsättning för den höjning av myndigheternas ekonomiadministrativa nivå som ägt rum och som enligt allmän uppfattning lett till bättre kostnadsmedvetande och en förbättrad resursstyrning.

Som framgått tidigare bedrivs av RRV och andra myndigheter ett omfattande studie- och utvecklingsarbete i syfte att förbättra den statliga redovisningen. De synpunkter och förslag till förändringar som aktualiserats av föreliggande granskning har närmare redovisats i avsnitten avseende analys av genomförande av redovisningsreformen och analys av metoder, rutiner och organisation i system S. Flera av förslagen baseras på resultatet av det omfattande utredningsarbete som på olika håll bedrivits om det statliga redovisningssystemet. Huvuddelen av de förändringar av system S som framstått som önskvärda synes kunna prövas inom ramen för pågående eller planerad utvecklingsverksamhet.

De mera väsentliga frågorna som har aktualiserats vid granskningen kan sammanfattas under följande tre rubriker.

- A. Bättre utnyttjande av system S
- B. Utveckling av redovisningssystemet
- C. Allmänna åtgärder

#### A. Bättre utnyttjande av system S

System S innefattar ett stort och komplicerat ADB-system som utvecklats under en lång tidsperiod och som nu är relativt väl "inkört" hos

myndigheterna. Systemet har kostat förhållandevis mycket och det är svårt och dyrbart att göra större ändringar i det. Till följd av svårigheterna att mäta prestationer har system S inte såsom avsett kunnat utnyttjas som hjälpmedel för beräkning av myndigheternas produktivitet. De möjligheter system S gett till bättre redovisning har ofta inte utnyttjats för andra ekonomiadministrativa funktioner som planering och budgetering etc. Granskningen har visat att användningen av system S kunde vara bättre avvägd.

Granskningen föranleder följande förslag syftande till bättre utnyttjande av system S.

- För de myndigheter som fortlöpande lämnar stansunderlag till riksredovisningen (bl. a. byggnadsstyrelsen och riksdagsområdets myndigheter) bör en bättre integration (t. ex. genom bandanslutning) av myndighetsredovisningen med riksredovisningen i system S övervägas.
- I syfte att få ett bättre utnyttjande av system S bör varje myndighet, med utgångspunkt bl. a. i krav angivna i budgethandboken och bokföringsförordningen, genomföra en systematisk utredning av sitt behov av redovisningsdata för planering, budgetering, uppföljning och kontroll m. m.
- Den på system S-data baserade finansstatistiken bör ses över för förbättring av kvalitén och en bättre anpassning till inhemska behov.
- Särskilda åtgärder bör vidtas för att vidga utbildningen i ekonomiadministration inom myndigheterna, särskilt för chefer på mellannivåer och lägre nivåer. Behovet av utbildning i ekonomiadministration bör i samråd med RRV särskilt beaktas av kommittén för utbildning av högre chefer inom statsförvaltningen.
- I syfte att ADB-rapporter i system S skall kunna läsas och förstås också av sådana som inte är specialister på system S bör beteckningar, termer och layouts ses över. I samma syfte bör myndigheterna, med stöd av RRV och RC, utarbeta användartillvända redovisningshandledningar för chefspersonal på mellannivåer och lägre nivåer i myndigheterna.
- Riksdagens kontroll av att statens medel används i enlighet med riksdagens beslut förutsätter riktig kontering. Konteringen är av stor betydelse även för att finansstatistiken skall bli rättvisande. Vissa brister härvidlag har rapporterats av RRV. Olika möjligheter att minska felfrekvensen i konteringsarbetet och att underlätta konteringen bör prövas. Detta kan t. ex. ske genom utnyttjande av stickprovsteknik för småfakturer och genom användning av förenklade koder som ADB-översatts etc.
- Det bör utredas vilka ytterligare medel RRV bör kunna få tillgripa för att förmå de myndigheter som inte följer reglerna för system S, t. ex. inte sköter sin kontering tillfredsställande, att avhjälpa bristerna.

### *B. Utveckling av redovisningssystemet*

Förutsättningarna för utveckling av ett statligt redovisningssystem är avsevärt annorlunda år 1980 än de var när system S planerades och började genomföras i mitten av 1960-talet. ADB-tekniken har förändrats vilket bl. a. medfört spridning och förbilligande av datorkraften. Dessa bättre förutsättningar har haft återverkningar på det statliga området, bl. a. i form av en avsevärd utbyggnad av den statliga datorkapaciteten. Kunskaperna om ADB är numera förhållandevis väl spridda inom statsförvaltningen. Möjligheterna att tillgodose myndigheternas krav på snabbare betalningar och rapportering är avsevärt större än tidigare.



Önskemål har framförts om mer myndighetsspecifika lösningar av redovisningsproblemen. En del av önskemålen synes kunna tillgodoses genom anpassning och komplettering av rutiner i system S. Större förändringar däremot, t. ex. sådana som medför en mera allmän decentralisering, aktualiserar både ny teknik och förändring av redovisningssystemets organisationsstruktur.

Det synes angeläget att RRV ägnar särskild uppmärksamhet åt följande frågor i det utvecklingsarbete och de studier som pågår beträffande det statliga redovisningssystemet.

- Redovisning på kostnadsbärare och kostnadsställe förutsätter oftast någon form av arbetstidsredovisning och fördelningsrutin. Myndigheterna bör stimuleras att mera utnyttja de möjligheter till schablonmässig fördelning av personalkostnaderna som t. ex. det nya systemet för löneberäkning och löneutbetalning (SLÖR) erbjuder. Generella regler bör vidare utarbetas för registrering av personalutbildning, verksamhet av medinflytandekaraktär m. m. som enligt det nya effektivitetsbegreppet (MBA-S) skall beaktas vid en bedömning av en myndighets effektivitet.
- I det arbete som RRV bedriver med utveckling av individuella redovisningssystem för vissa myndigheter bör möjligheterna prövas att genom utformning av olika varianter av system S (t. ex. för universitetsinstitutioner, skolor etc.) tillgodose hela myndighetskategoriers behov.
- Möjligheterna att nedbringa kostnaderna för betalnings- och redovisningsrutinerna i system S bör prövas, i första hand genom förenkling av de manuella rutinerna inom myndigheterna. Kostnaderna för rutinerna i system S bör härvid jämföras med motsvarande kostnader i andra liknande redovisningssystem som underlag för styrning av rationaliseringsinsatser.
- I pågående utvecklingsarbete avseende genomgripande förändringar av redovisningssystemet bör prövas möjligheterna att för myndigheternas ekonomiadministration bättre utnyttja den datorkapacitet och det ADB-kunnande som finns hos myndigheterna.
- Tillväxten av myndigheternas ADB-kapacitet har medfört att redovisningscentralernas uppgifter som ADB-berednings- och registreringsorgan för större myndigheter skulle kunna reduceras, vilket motiverar en översyn av redovisningsorganisationens struktur. Därvid bör bl. a. prövas i vad mån redovisningscentralerna kan tillgodose mindre myndigheters behov av redovisningsservice och samtidigt kan fylla funktion som konsultorgan för höjning av myndigheternas ekonomiadministrativa nivå.

### C. Allmänna åtgärder

Granskningen har också aktualiserat följande mera allmänna förslag.

- För att underlätta statsmakternas ekonomiska analyser och resursavvägningar, bl. a. i budgetarbetet, vilket var ett av syftena med system S, bör en strävan vara att klarare målinriktade och avgränsade myndigheternas uppgifter och att till dem anpassa anslagsindelningen. Detta bör beaktas vid den pågående översynen av regleringsbrevet i arbetet med budgetreformen m. m., i budgetdialogen m. m.
- För att bättre kunna överblicka den statliga förvaltningens utveckling och få en grundval för jämförande ekonomiska och andra analyser erfordras ett register över förvaltningens olika enheter (myndigheter/arbetsställen). Registrets utformning (klassificeringsprinciper), huvudman och kostnader synes närmare böra utredas av statskontoret.

- För att avstämning av myndigheternas anslagsförbrukning för tidigare år skall bli meningsfull bör anslagen räknas upp med beloppen för tillåtna anslagsöverskridanden för löner m. m. i myndigheternas redovisning, i anslagspropositionerna och i budgetredovisningen. Frågan bör närmare utredas.
- För alla rationaliseringsprojekt som berör flera myndigheter bör riktlinjer och ansvar för uppföljningen fastläggas. Härigenom skapas förutsättningar för att förhindra att rationaliseringsvinster utnyttjas för successiva ambitionshöjningar vid sidan av statsmakternas budgetprövning.

## 2 Remissyttrandena

Yttranden över granskningspromemorian 1980:3 Det statliga redovisningssystemet har efter remiss lämnats av riksdagens förvaltningskontor (RFK), statistiska centralbyrån (SCB), konjunkturinstitutet (KI), redovisningscentralen vid kammarkollegiet (RC/KAM), statskontoret (STK), revisionsverket (RRV), universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), Sveriges geologiska undersökning (SGU), länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) och kommittén för utbildning av högre chefer inom statsförvaltningen. Handelshögskolan i Stockholm (HHS) har utan eget yrkande ingett ett utlåtande. Hos RFK har främst efterfrågats synpunkter på möjligheterna till bättre integration av myndighetsredovisningen med riksredovisningen. På motsvarande sätt har SCB och KI tillfrågats främst beträffande behovet av översyn av statistiken över statens finanser. Chefutbildningskommittén ombads yttra sig i första hand om utbildningen av statliga chefer i ekonomiadministration.

UHÄ har inhämtat synpunkter från universiteten i Göteborg, Lund och Uppsala.

### 2.1 Allmänna synpunkter

Remissorganen anser att den beskrivning som i granskningspromemorian ges av de statliga myndigheternas redovisningssystem (system S), dess utveckling och användning samt de slutsatser som redovisas är i huvudsak rättvisande.

RRV anser att granskningspromemorian utgör en värdefull genomgång av utvecklingen inom det statliga redovisningsområdet sedan år 1967. De i sammanfattningen redovisade slutsatserna beträffande resultatet av omläggningen av det statliga redovisningssystemet är i huvudsak riktiga. RRV finner vidare den sammanfattande beskrivningen av det statliga redovisningssystemet värdefull. RRV instämmer också i de flesta av de förslag till åtgärder som lämnas. Liknande synpunkter lämnas av LON, RC/KAM och KI.

Beskrivningen av redovisningsreformens utfall föranleder bl. a. följande kommentarer. STK framhåller, som anledning till att omläggningen av redovisningen till system S kom att ta längre tid i anspråk än avsett, att det inte enbart var ett ADB-system för redovisning som infördes med system S. Omläggningen innebar också ett delvis nytt synsätt på redovisning. I HHS-utlåtandet anges att kritik för förseningarna vid genomförandet av redovisningsprojektet inte utan vidare kan riktas mot systemkonstruktörerna utan att den i lika stor utsträckning kan vara riktad mot de statliga

myndigheter som i det längsta drog sig för att införa det enhetliga redovisningssystemet.

Beträffande beräkningarna av redovisningsreformens ekonomiska utfall konstaterar *RRV* att något restvärde år 1978 inte angetts i granskningspromemorians kalkyler. *RRV* anser att de redovisningsidéer och metoder som utvecklats inom ramen för system S har ett stort värde för framtida redovisningssystem, ett värde som *RRV* uppskattar till ca 50 procent av värdet av den totala investeringen. *RRV*, *STK* och *RC/KAM* anför att de merkostnader för omläggningen som redovisats i stället för planerade besparingar till stor del är betingade av tillkommande faktorer under utvecklingstiden, faktorer som inte kunde beaktas i förkalkylerna.

I utlåtandet från *HHS* yttrande anføres att det är ett vanligt förhållande att man vid införande av avancerade ekonomisystem tar ut vinster i form av allsidigare rapporter men inte i form av personalbesparingar. Underskottet som sådant, så som det redovisas i granskningspromemorian, betecknas som ganska triviale, medan orsakerna till underskottet är intressanta. Enligt utlåtandet är det i det närmaste självklart att värdet av fördelarna med system S överstiger de i granskningspromemorian redovisade årliga merkostnaderna för systemet, ca 17 milj. kr. i 1978 års pris- och lönenivå.

I det följande redovisas under förslagsavsnittets huvudrubriker hur remissmyndigheterna ställer sig till de i granskningspromemorian framförda förslagen.

## 2.2 Bättre utnyttjande av system S

*RRV* och *STK* instämmer i huvudsak i förslagen till bättre utnyttjande med vissa kommentarer som återges nedan i anslutning till respektive förslag.

*RFK* konstaterar i sitt yttrande att frågan om en *bättre integration av redovisningen* för riksdagsområdets myndigheter med riksedovisningen i system S kommer att närmare övervägas av närmast berörda myndigheter, riksgäldskontoret och rikskontrollverket, i ett inom riksgäldskontoret planerat utvecklingsarbete.

Förslaget i promemorian att varje myndighet bör genomföra en systematisk *utredning av sitt behov av redovisningsdata* för planering, budgetering, uppföljning och kontroll tillstyrks av *RC/KAM*, *SGU* och *HHS*. *RC/KAM* anser att redovisningsbehovet behöver utredas även för statsförvaltningen totalt och då för hela cykeln anslagsframställning, statsbudget, regleringsbrev, redovisning på myndighetsnivå och riksnivå samt bokslut. Den skillnad som i dag kan finnas mellan riksbokföringen och myndighetens kassabokföring bör elimineras. Myndighetens bokföring bör kvarstå i befintligt skick när den förs över till den löpande riksbokföringen. Felaktigheter som enligt *RRV*:s uppfattning finns i en myndighets bokföring bör påtalas för myndigheten som bör vidta rättelser. I dag förekommer ett omfattande dubbel- och merarbete genom att *RRV* kontrollerar myndighetens uppgifter och vice versa. Enligt *SGU* är det ofta fördelaktigt att någon utomstående analyserar om myndighetens krav på redovisningen står i relation till verksamheten. Enligt *HHS* skulle man med ett modernare ADB-system i dag kunna utforma kontoplaner för olika myndigheter på ett mera individuellt sätt och därmed betydligt bättre än i det nuvarande systemet kunna gå myndigheternas individuella behov till mötes.

Om ett förslag till *översyn av statistiken över statens finanser* med syfte

att förbättra kvaliteten och bättre anpassa den till inhemska behov har myndigheterna olika mening.

RRV delar inte uppfattningen om behovet av en särskild översyn av finansstatistiken. RRV hänvisar till att en översyn av ändamålsklassificeringen görs fortlöpande i en arbetsgrupp bestående av representanter för RRV, SCB, KI samt ekonomi- och budgetdepartementen. SCB framhåller att finansstatistiken är den huvudsakliga källan för nationalräkenskapsberäkningar över den statliga sektorns inkomster och utgifter och att det således är av stort intresse att statistikens kvalitet förbättras. KI anger att dess krav på finansstatistiken betingas av behovet att få så riktiga mått som möjligt på aktivitetsnivån inom den statliga sektorn.

Både SCB och KI instämmer i förslagen om översyn av finansstatistiken. SCB har önskemål om utgiftsredovisning efter transaktionstidpunkt i stället för betalningstidpunkt. Enligt SCB synes dock gällande bokföringsregler utgöra hinder för en sådan redovisning. KI anger det som särskilt angeläget att nationalräkenskaperna erhåller riktigt periodiserade investeringsuppgifter. I detta syfte föreslår KI att RRV i samråd med SCB utarbetar detaljerade anvisningar i vad gäller redovisningen av utgifter för investeringsvaror och att RRV även i övrigt vid arbetet med det statliga redovisningssystemet beaktar nationalräkenskapsenhetens behov av statistik över statens utgifter.

SCB nämner också den enligt RRV ovan återopade arbetsgruppen för löpande behandling av frågor om behovsanpassning av finansstatistiken. Enligt SCB pågår inom arbetsgruppen för närvarande ett utvecklingsarbete som syftar till en översyn av ändamålsindelningen i finansstatistiken. Detta forum bör även i fortsättningen lämpligen svara för arbetet med behovsanpassningen.

Förslaget om förbättrad chefsutbildning i vad gäller ekonomiadministration får instämmanden av STK, LON, RC/KAM och SGU. STK anser att en vidgad utbildning för chefer, speciellt administrativa chefer, bör innefatta både ekonomiadministration och personaladministrativa system. RC/KAM framhåller att det också är mycket viktigt att myndigheterna vid rekryteringen av personal till ekonomiadministrativa tjänster beaktar de krav på utbildning som erfordras för att tjänstemännen skall kunna utveckla ekonomiadministrationen till den önskade nivån. Det räcker inte med enstaka kurser om baskunskapen är otillräcklig.

Kommittén för utbildning av högre chefer inom statsförvaltningen (chefsutbildningskommittén) anför att i den försöksutbildning av verkschefer som, på regeringens uppdrag, skall genomföras med början hösten 1980 har inplanerats ett avsnitt i etapp I med rubriken "hjälpmedel för ekonomisk styrning av myndigheter". I de följande etapperna i utbildningen, som ännu inte är detaljplanerade, ägnas en relativt stor del av tiden åt frågan om effektivitet/främjande åtgärder. Kommittén har vidare regeringens uppdrag att genomföra försöksutbildning med i huvudsak motsvarande innehåll för chefer närmast under verkschefer. På grundval av erfarenheterna av dessa försökskurser avser kommittén att senast 1 februari 1981 för beslut av regeringen framlägga förslag om eventuell utbildning för återstående verkschefer och andra högre chefer i statsförvaltningen.

I fråga om behovet av översyn av beteckningar, termer och layouts i system S och framställning av myndighetsanvisningar instämmer RC/KAM, SGU och HHS. STK förutsätter att RRV:s pågående översyn av system S innefattar beteckningar, termer och layouts. RC/KAM anser det troligt att ett nytt system S måste utvecklas och förutsätter att RRV i det

nya systemet anpassar terminologin till vedertaget språkbruk. Svåröverskådliga datalistor är enligt *SGU* ett av de allvarligaste problemen att komma till rätta med inom statlig redovisningsverksamhet. I *HHS*-utlåtandet framhålls särskilt betydelsen av att *ADB*-rapporterna görs mera användarvänliga. Därutöver måste hela systemtillämpningen göras mera användarvänlig så att myndigheternas ekonomienheter själva känner att de kan och skall ta ansvaret för utformningen av myndighetens redovisningssystem. Detta kan kräva ytterligare genomarbetning av användaranvisningarna.

De i granskningspromemorian föreslagna åtgärderna för *förbättrad kontering* tillstyrks av remissmyndigheterna. *RRV* yttrar att felkonteringar hos myndigheterna utgör ett problem när det gäller produkter som *RRV* skall framställa och svara för innehållet i. Några exakta gränser för *RRV*:s befogenheter att ingripa i myndigheternas redovisning finns inte och är kanske inte ens lämpliga. *RRV* arbetar för närvarande med att söka lösa detta problem. De förslag som redovisas i promemorian kan tillsammans med utbildning och motivationsskapande åtgärder bidra till att lösa problemen.

*KI* hänvisar till *RRV*:s i granskningspromemorian återgivna uppfattning att kodningen på utgiftsslag enligt kontoklass 2 trots betydande förbättringar är av låg kvalitet. Rätt kodning har stor betydelse för en riktig fördelning av statsutgifterna på löner, löpande förbrukning, transferingar, investeringar etc., dvs. för att måtten på aktivitetsnivån skall bli så riktiga som möjligt. *KI* vill understryka det angelägna i att *RRV* genomför sina i annat sammanhang redovisade planer att åtgärda bristerna genom ett omfattande myndighetsinriktat arbete.

Bland åtgärder för att minska bristerna i konteringen förordar *STK* dels ökad utbildning bl. a. om det vidare sammanhang vari myndigheternas redovisningsarbete ingår, dels förenklingar i de centralt uppställda kraven. *RC/KAM* anser bl. a. att den finansstatistiska konteringen i kontoklass 2 kan bli säkrare om myndigheterna inför egna indelningar av kontoklass 2, som sedan automatiskt översätts till den obligatoriska kontoklassen 2. *SCB* finner det angeläget att *RRV* genomför sina planerade ökade myndighetskontakter för att förbättra konteringen. Andra åtgärder som föreslås i granskningspromemorian i samma syfte anses också angelägna av *SCB*.

Förslaget i granskningspromemorian om *utredning om vilka ytterligare medel* *RRV* bör få tillgripa mot myndigheter som inte följer reglerna i system S, t. ex. missköter sin kontering, får inte instämmande av *RRV*. *RRV* anför att enligt den statliga bokföringsförordningen (*SBF* §§ 3, 11 och 20) ansvarar varje myndighet för sin redovisning. Det är enligt *RRV*:s mening i första hand en revisionell uppgift att övervaka hur detta ansvar efterlevs.

*SCB* anser för sin del att förutom åtgärder för förbättrad kontering kan ytterligare åtgärder troligen behöva vidtas för att en önskvärd kvalitetsförbättring av redovisningen skall uppnås. Enligt *SCB*:s mening finns det därför skäl att enligt granskningspromemorians förslag utreda vilka medel *RRV* bör få tillgripa för att förmå myndigheterna att följa redovisningsreglerna.

### 2.3 Utveckling av redovisningssystemet

Remissorganen instämmer i huvudsak i de förslag till utveckling av redovisningssystemet som läggs fram i granskningspromemorian. I fråga

om förslaget till *bättre personalkostnadsredovisning* genom ökat utnyttjande av det statliga löneuträknings- och löneutbetalningssystemet SLÖR och generella regler för registrering av utbildnings- och medinflytandeaktiviteter m. m. anför följande.

*STK* och *RC/KAM* framhåller att SLÖR i dess nuvarande form används och i ökad utsträckning kan användas för personalkostnadsredovisning av myndigheter inom vilka personalrörligheten mellan olika verksamhetsgrenar är låg. I övrigt behövs någon form av tidredovisning.

*STK* anför därutöver att det på kort sikt knappast kan vara aktuellt att knyta tidredovisningen till SLÖR i stället för system S. Frågan bör dock prövas i samband med frågor om samordnad datafangst vid den långsiktiga utvecklingen av de två systemen.

*RC/KAM* framhåller att kraven på resursredovisning för olika verksamheter inom myndigheterna tillsammans med statsmakernas krav på nedskärning av resurser innebär att fler myndigheter måste använda tidredovisning. Påpekandet i promemorian att användningen av optiskt läsbara tidrapporter underlättar registreringsarbetet kan inte upprepas tillräckligt ofta. Detta är dessutom ett rationellt och billigt sätt att rapportera tid på.

*LON* är tveksam till användning av SLÖR för fördelning av personalkostnaderna på kostnadsbärare. Fördelning av kostnaderna på kostnadsställen kan dock enkelt erhållas genom automatkontering i SLÖR. Uppgifter om tidsåtgång för olika kostnadsbärare har visat sig vara val så intressanta som kostnaderna. Tidsuppgifter torde för närvarande inte kunna erhållas från SLÖR. *LON* anser det angeläget att SLÖR-rapporteringen inte fördröjs eller kompliceras. Det är viktigare för myndigheterna att SLÖR-systemet utvecklas så att man kan få fram t. ex. prognoser för lönekostnader. Sådana prognoser och andra sammanställningar måste för närvarande göras manuellt, trots att grundinformationen finns inrapporterad till SLÖR. För länsstyrelseorganisationen finns en särskild ADB-rutin för tidredovisning helt skild från system S och avsedd att hanteras av varje enskild länsstyrelse i länsdatorn.

*UHÄ* anför att eftersom kursplaneringen i regel ligger fast under budgetåret och lönekostnaderna utgör den helt överskuggande kostnadsposten i utbildningsverksamheten ter sig kostnadsuppföljning i statens löneuträkningsrutin (SLÖR) naturligare än uppföljning genom system S.

Enligt *UHÄ* behövs för en sammanhållen planering av forskning/forskarutbildning aktuell information om t. ex. meddelade förordnanden, lediga tjänster, uppboundna resurser och pågående forskningsprojekt. Det blir också nödvändigt med rapporteringssystem på lokal nivå, av vilka omfattningen av institutionernas extern- och internfinansierade forskning samt resursförbrukningen bör framgå. En försöksverksamhet med projektredovisning har i anslutning till ett regeringsuppdrag påbörjats av *UHÄ* och *RRV* inom matematisk-naturvetenskapliga fakulteten i Uppsala. Enligt *UHÄ* behöver ett utvecklat ekonomiadministrativt system inte bygga på samma slags rapportering och inte ha samma exakthet och detaljeringsgrad för grundläggande utbildning som för forskning och forskarutbildning.

I *HHS*-utlåtandet anförts att det är ett rimligt krav från uppdragsgivarna (skattebetalarna) att den som förfogar över ett medelsanslag redovisar hur anslaget har använts. Att därvid försumma den viktiga resursen arbetstiden är naturligtvis inte rimligt. Om det nya systemet för löneberäkning och löneutbetalning kan förbättra möjligheterna till en ändamålsenlig tidredovisning i statsförvaltningen är därigenom mycket vunnet. Om så inte visar sig vara fallet kan man behöva söka andra rutiner för att åstadkomma motsvarande effekter.

Endast RRV och STK yttrar sig över förslaget om utarbetande av *generella regler för registrering av kostnader för personalutbildning och medinflytandeverksamhet m. m.*

RRV instämmer i förslaget att sådana generella regler bör utarbetas. RRV nämner att system S redan i dag erbjuder de tekniska möjligheterna för en sådan registrering. STK meddelar att svårigheterna att jämföra resursåtgångstal för administrativa uppgifter under budgetåret 1978/79 har belysts i ett samprojekt mellan STK, RRV samt dåvarande statens personalnämnd och statens personalutbildningsnämnd (KVAL-projektet – kvalitetsaspekter på myndigheternas internadministrativa verksamhet). STK har vidare i sin utvecklingsplan 1980 tagit upp som projekt att studera metoder och bedöma kostnaderna för fackligt arbete samt MBI- och MBA-S-arbete. I det projektet avses de redovisningsmetoder som används i statsförvaltningen bli beskrivna och värderade.

Ett förslag i granskningspromemorian att möjligheterna bör provas att utforma *olika varianter av system S* för att tillgodose olika myndighetskategoriers behov får enbart instämmanden av remissorganen.

RRV hänvisar till den pågående tekniska moderniseringen av system S. STK anser att för många myndigheter torde förutsättningarna nu och i framtiden vara åtskilligt mer gynnsamma än tidigare att själva handha sin redovisning med ADB. Därvid skulle lokala redovisningssystem eller varianter av ett generellt system kunna användas.

RCIKAM yttrar att ett generellt redovisningssystem inte till rimlig kostnad kan utformas så att det tillgodoser alla krav från användarna. RCIKAM ser gärna att RRV får kravet på sig att se till att individuella redovisningssystem utformas för flera myndigheter med likartade problem för att på det sättet göra dem mer kända och tillgängliga för andra myndigheter. System S har förändrats och förbättrats i mycket hög grad genom åren. Att nya bearbetningstekniker i ADB, databaser, terminaler, smådatorer, kontorsdatorer m. m. har kommit fram gör dock att grundsystemet i system S måste ses över. I denna översyn måste möjliga individuella system ingå och deras integration med det generella systemet.

SGU framhåller att myndigheten i samarbete med RRV och DAFA utvecklat ett eget redovisningssystem med anknötning till system S, ett system som bättre än system S tillgodoser myndighetens krav på prestations- och resultatredovisning. Arbetet har utförts som ett led i utvecklingen av system S. Generellt konstaterar SGU att genomgripande förändringar av system S är nödvändiga för att uppfylla de krav på ekonomisk information som en uppdragsmyndighet ställer. Mot den bakgrunden är åtgärderna som föreslås i promemorian positiva.

UHÄ framhåller svårigheterna att skapa ett system som utan alltför stora kostnader kan tillgodose både högskoleenheternas interna krav på ekonomisk information och statsmakternas informationskrav för riksredovisningen. Rutinerna i system S har visat sig alltför otympliga för framtagande av underlag för kostnads kalkyler, till stor del beroende på att rutinerna är centraliserade och att körning måste ske på DAFA i Stockholm. UHÄ har stött olika projekt för förbättring av kostnadsuppföljning och -prognoser inom universiteten. Myndigheten framhåller att förutsättningarna för utvecklingsarbetet är olika vid stora och små högskoleenheter. Arbetet med förbättringar måste ske på olika sätt och olika lösningar tillåtas. Förslaget om utveckling av speciella datorsystem för tillämpningen av system S inom olika delar av statsförvaltningen hälsas mycket positivt av UHÄ. Högskolan måste ses som en i detta sammanhang speci-

ell sektor med egna krav på ekonomiska informationssystem skilda från vad en traditionell förvaltningsmyndighet uppvisar.

För *rationalisering av system S-rutinerna* är det enligt *RC/KAM* viktigt att myndigheterna med hjälp av revisionskontoren ser till att dubbelarbete och onödiga kontroller inte förekommer. Detta är särskilt viktigt i ett system där flera parter och nivåer är inblandade. *RC/KAM* framhåller i fråga om genomloppstiden för betalningar att, eftersom redovisningsmaterialet inte är jämnt fördelat över budgetåret, måste under vissa perioder en viss balans uppstå på *RC*-enheter där strävan är att använda så liten personalstyrka som möjligt. *RC/KAM* anger med hänvisning till vissa utredningar att för dess del har genomloppstiden sänkts till en acceptabel nivå. Bokföringsunderlagen kvarstannar inte på *RC* i 2–3 veckor annat än i undantagsfall. Den planering av körningsdagar och månadskörningar som *RC/KAM* numera gör innebär att utdata är så aktuell som möjligt och definitivt inte en månad gammal. Överanvändningen av *L*-anvisningar är i stor utsträckning försvarlig. Alternativet skulle vara stora kontantkassor med de problem och krav på säkerhet och intern kontroll som dessa medför.

*SCB* anser att andra *EA*-aktiviteter än redovisning såsom planering/budgetering, uppföljning och resultatanalys borde ha ägnats större intresse och förordar ökade insatser, centralt och lokalt, för dessa aktiviteter.

I utlåtandet från *HHS* konstateras att medan det tekniska *ADB*-systemet i system *S* fungerar väl är däremot de administrativa kringssystemen ganska omständliga och kan leda till väsentliga förseningar i betalning och bokföring. Genom omläggning av de senare borde väsentliga förbättringar kunna uppnås. I ett modernare system borde det ansvar som nu delas mellan myndigheter, redovisningscentralen och datacentralen fördelas så att myndigheten har det avgörande inflytandet fram till dess att materialet når datacentralen. Tidredovisningsrutinen nämns som exempel på en administrativ rutin som det vore särskilt angeläget att få att fungera bättre.

Remissorganen ställer sig positiva till ett förslag att *myndigheternas ADB-kapacitet och ADB-kunnande utnyttjas bättre* för redovisningsändamål. Ett därmed sammanhängande förslag avser *översyn av RC-organisationen*. Beträffande ansvars- och uppgiftsfördelningen i en eventuell ny *RC*-organisation är meningarna delade.

Enligt *LON* utnyttjas inom länsstyrelseorganisationen länsstyrelsernas *ADB-kunnande och -utrustning* på det sätt som föreslås i promemorian och det med goda erfarenheter. *RC/LON* har därvid förutom samordnings- och avstämningsuppgifter en roll som konsult i ekonomiadministrativa frågor.

*STK* instämmer i att en översyn av redovisningsorganisationen behövs liksom i att möjligheterna för vissa större myndigheter att själva sköta alla funktioner, som i dag görs av *RC*, måste beaktas. Sådana myndigheter bör dock ingå i någon redovisningsgrupp. Därmed kan de kunskaper om redovisning och det generella systemet m. m. inom redovisningscentralerna utnyttjas. *RRV* och *DAFA* blir då inte heller belastade med alltför många direktkontakter.

Enligt utlåtandet från *HHS* kan centraliseringen av vissa redovisningsfunktioner till *RC* vara system *S* största svaghet. Men för att kunna förflytta huvudansvaret för redovisningssystemet från *RC* behövs ett mera användarvänligt *ADB*-system. Detta innebär dock inte nödvändigtvis några förändringar av den tekniska utformningen i övrigt. *HHS* anser att i samband med att myndigheterna får ett större ansvar för mera användarvänliga system och rutiner blir det sannolikt motiverat att ompröva kon-



struktionen av redovisningscentralerna. Att en myndighet själv ställer i ordning sitt ADB-material ger en ytterligare markering av myndighetens eget ansvar för dess ekonomisystem. Endast därigenom kommer ekonomisystemet till sin fulla rätt.

SCB vill, såväl i egenskap av förvaltningsmyndighet och användare av RC-, DAFA- och system S-tjänster som i egenskap av användare av den statliga finansstatistiken, framhålla värdet av de förbättringar som väntas av pågående översyn av system S. SCB anser det viktigt att den stadga och service som RC-organisationen bjuder även större myndigheter bibehålls. De ökade möjligheterna för myndigheter att använda egen datorkraft för sin redovisning är enligt SCB helt förenliga med att RC-organisationen används som ett stöd i det konkreta arbetet på myndigheterna. Någon mera omfattande förändring av redovisningens organisation finner SCB därför inte angelägen.

Med mera myndighetsbaserade redovisningssystem följer enligt vissa remissorgan problem med ansvaret för driften, underhållet och vidareutvecklingen av systemen. STK anser att det vid en översyn bör prövas vilken service i bl. a. dessa avseenden som RC skulle kunna ge. Enligt SGU:s uppfattning bör de stordriftsfördelar som finns i ett generellt modernt system S tas till vara vid utveckling av redovisningssystemen. Således bör myndigheter som RRV och DAFA ta ansvaret för underhåll och utveckling av systemen. De rent myndighets specifika redovisningsproblemen bör lösas med hjälp av kontorsdatorer och myndighetens eget data-kunnande.

STK, RC/KAM och UHÄ framhåller det positiva stöd som RC-organisationen utgör för mindre myndigheter. RC/KAM anser att RC i större utsträckning än i dag skall ge ekonomiadministrativ service till mindre myndigheter. Erfarenheterna tyder på att detta är ett förnuftigt sätt att lösa mindre myndigheters problem samtidigt som RC:s resurser utnyttjas på bästa sätt. UHÄ anser att RC inom högskoleorganisationen bör behålla sin ställning som ADB-beredningsorgan och registreringsorgan i redovisningsorganisationen. RC spelar en stor roll i arbetet med att förbättra kostnads-medvetandet inom högskoleorganisationen. Med en bättre registreringsapparatur bör de kunna fungera som ADB-berednings- och registreringsorgan även för löneadministrationen.

#### 2.4 Allmänna åtgärder

Av de under allmänna åtgärder i granskningspromemorian redovisade fyra förslagen har det första inte föranlett något yttrande. Det avser en klarare precisering av myndigheternas uppgifter och anpassning av anslagsindelningen till dessa, så att den ekonomiska analysen och resursavvägningen på statsmaktsnivå kan förbättras.

Ett förslag om utredning om ett myndighetsregister med klassificering av myndigheterna på ett sådant sätt att det underlättar ekonomiska och andra analyser av statsförvaltningens olika enheter får instämmanden av STK och SCB, medan RRV hänvisar till det register som finns för system S med fördelning på redovisningsenheter.

Både STK och SCB framhåller att dessa myndigheter tillsammans med riksskatteverket på regeringens uppdrag för närvarande utreder frågan om ett centralt basregister för företag och organisationer. Avsikten är att även statliga myndigheter skall ingå i detta register. STK och SCB ser denna utredning som ett led i det utredningsarbete som efterfrågas i granskningspromemorian.

SCB anser att problemen med hur det av SCB förda centrala företagsregistret (CFR) skall vara kopplat till det nya basregistret måste utredas. Enligt SCB bör det myndighetsbegrepp som sedan år 1975 används för tilldelning av organisationsnummer vara utgångspunkt för hur de statliga enheterna skall avgränsas och registreras. SCB strävar sedan flera år efter att utveckla en samlad statistik över statlig verksamhet på grundval av data från olika statliga informationssystem med skilda principer för registrering såsom system S och SLÖR. SCB pekar på att information om antal anställda och årsverken hos myndigheterna för närvarande saknas i system S. Sådana uppgifter finns i SCB:s personalstatistik för staten. Hopkoppling av denna information med redovisningssystemets ekonomiska data blir möjlig att utföra när enhetsindelningen i de båda systemen samordnats. SCB har påbörjat ett projekt med detta syfte.

Ett förslag avser *uppräknig av anslagsbeloppen med beloppen för tillåtna anslagsöverskridanden* (resultat av löneavtal etc.) i myndighetenas och statens redovisning. Detta förslag som syftar till att avstämningen av myndigheternas anslagsförbrukning skall bli mera meningsfull än för närvarande kommenteras av RRV och RC/KAM.

RRV nämner att från systemteknisk synpunkt finns redan möjligheter till sådan uppräknig. För genomförande krävs dock andra former för fördelningen till myndigheterna av anslagsmedel avseende tillåtna överskridanden. RRV avser att belysa problemen inom ramen för arbetet med moderniseringen av budgetsystemet. Enligt RC/KAM borde det statliga lönesystemet SLÖR kunna ge underlag till och beräkna det tillåtna anslagsöverskridandet av lönekostnader.

Förslaget om *bättre uppföljning av rationaliseringsprojekt* kommenteras av RRV, STK och SGU. RRV instämmer i förslaget att riktlinjer och ansvar för rationaliseringsprojekt bör fastläggas för att förhindra att rationaliseringsvinster utnyttjas för ambitionshöjningar vid sidan av statsmakternas budgetprövning. STK finner förslaget intressant och är för sin del beredd att föra frågan vidare. SGU anger att myndigheten stödjer alla förslag som innebär bättre kunskapsöverföringar mellan statliga myndigheter. Rationaliseringsvinster i samband med utredningsverksamhet vid vissa myndigheter är ofta av generell natur, varför resultaten bör ha ett forum där de kan presenteras även för andra myndigheter inom statsförvaltningen.