Finansutskottets betänkande

1981/82:10

om det statliga redovisningssystemet (förs. 1980/81:16)

I detta betänkande behandlar utskottet riksdagens revisorers förslag 1980/81:16 vari hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna i skrivelsen redovisade synpunkter och förslag avseende arbetet på att vidareutveckla system S och höja den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen.

Revisorernas förslag

Riksdagen fattade år 1967 (prop. 1967:79, SU 82, rskr 194) principbeslut om omläggning av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten. För redovisningsverksamhetens del innebar detta beslut att ett generellt ADB-baserat redovisningssystem, system S, skulle införas hos de civila statliga myndigheterna. Det nya redovisningssystemet infördes successivt under åren 1968-1977. De statliga affärsverken och riksdagens verk omfattades inte av omläggningen. Riksrevisionsverket (RRV) och myndigheterna hade ett delat ansvar för genomförandet av omläggningen.

System S kan kort betecknas som ett paket av hjälpmedel dels för den löpande ekonomiska handläggningen (utbetalning, inbetalning, bokföring, bokslut m. m.) inom statsförvaltningen, dels för resultatuppföljning mot fastställda budgeter (redovisning av budgetutfall, kostnadsutfall, prestationer m. m.). En del av myndigheternas ekonomiadministrativa uppgifter, vissa registrerings- och redovisningsfunktioner samt utbetalningsfunktioner, centraliserades till ett begränsat antal redovisningscentraler (RC).

Bland de fördelar som skulle uppnås med det nya redovisningssystemet nämndes bättre möjligheter till ekonomisk styrning, säkrare anslagsuppföljning och rationaliseringsvinster.

Då ca tio års erfarenheter numera finns av system S, har revisorerna låtit granska redovisningssystemet.

Härvid har undersökts hur redovisningssystemet fungerar och, med särskilt beaktande av kostnadsaspekten, om avsedda fördelar med omläggningen har nåtts.

Revisorerna finner att syftena med omläggningen av den statliga redovisningen till det nya ADB-baserade redovisningssystemet, system S, i stort sett har 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 föreslår 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 inledningsskedet och att riktlinjer härför snarast utarbetas av RRV och statskontoret.

Utskottet

Det statliga redovisningssystemet består av olika delsystem och tillämpas av praktiskt taget hela statsförvaltningen. Systemet kan betraktas utifrån en lång rad utgångspunkter såsom vad gäller ansvarsfördelning, driftsäkerhet, sårbarhet, effektivitet, kostnadsaspekter, informationsinnehåll och informationsuttag, möjligheter till kostnadsuppföljning, internkontroll, revision, verksamhetsanpassning, organisation, omloppstider, sekretess, utvecklingsbarhet, teknisk utrustning etc.

Revisorernas uttalade syfte med granskningen har varit att med beaktande av kostnadsaspekter undersöka hur det nya redovisningssystemet fungerar

och om avsedda fördelar med omläggningen uppmätts. I granskningen berörs några av de aspekter som nu nämnts utan att någon områdesavgränsning görs eller närmare inriktning anges. Till följd av ämnets stora omfattning och komplexitet har granskningen och analysen begränsats till en övergripande studie.

Utskottet anser den genomgång av utvecklingen av det statliga redovisningssystemet som revisorerna gjort vara värdefull. Utskottet har förståelse för att revisorerna med den breda ansats man valt gett granskningen en mer översiktlig karaktär. Beträffande de förslag till åtgärder som revisorerna lämnar vill utskottet göra följande kommentarer.

När det gäller *åtgärder för att förbättra utnyttjandet av det nuvarande systemet för ekonomiadministrativ styrning* anger revisorerna som en punkt att frågan om hur tillåtna anslagsöverskridanden skall redovisas i budgetredovisningen m. fl. handlingar snarast bör lösas.

Det är självfallet så att för att anslagsuppföljningen på myndighetsnivån skall vara meningsfull måste anslagsutfallet vad gäller t. ex. löner jämföras med det av riksdagen beslutade anslagsbeloppet samt med de av regeringen tillåtna anslagsöverskridandena till följd av t. ex. nya löneavtal. Normalt har riksdagen anvisat medel för dessa under ett särskilt täckningsanslag. Problemet med att de tillåtna anslagsöverskridandena inte hinner läggas in i systemet innan anslaget belastas torde som framgår av remissammanställningen kunna lösas. Utskottet vill dock i sammanhanget betona att tydlig åtskillnad härvid måste göras mellan det av riksdagen beslutade anslagsbeloppet och det från andra anslag överförda beloppet. Lösningen på problemet får således inte innebära att det av riksdagen beslutade anslaget korrigeras. Vid uppföljning av anslagen på statsbudgetnivå är det av intresse att redovisa hur stor del av det centrala täckningsanslaget som har utnyttjats. Detta bör framgå av statsbudgetens utfall i en not eller i en kommentar till anslaget.

Revisorerna föreslår att berörd personal, främst chefer på olika nivåer, ges fördjupad ekonomiadministrativ utbildning. Utskottet vill understryka vad revisorerna anför på denna punkt. För att redovisningssystemets olika delar skall kunna användas på ett effektivt sätt och utgöra den väsentliga beståndsdel av ekonomiadministrationen som den är avsedd att vara är det nödvändigt att den berörda personalen utbildas och lär känna systemets funktionssätt och användningsmöjligheter. Genom att systemet har en generell utformning torde stordriftsfördelar kunna göra sig gällande även i utbildningen. Utbildningsmaterial kan ges en enhetlig utformning. Erfarenhetsutbytet mellan olika användare underlättas därigenom. Det är också angeläget att personal vid sidan av de rent ekonomiadministrativa funktionerna utbildas i systemets möjligheter och begränsningar. Det är härvid särskilt betydelsefullt att olika kostnadsaspekter av lagring och uttag av information belyses.

Det är också angeläget att regleringsbreven utformas på ett så långt möjligt enhetligt sätt och med beaktande av de redovisningsmässiga konsekvenserna. Det är därför viktigt att även departementspersonal ges möjlighet att delta i den ekonomiadministrativa utbildningen. Därmed skulle också kunskapen inom departementen öka om vilka möjligheter myndigheterna har att använda redovisningssystemet för resultatuppföljning. För att den ekonomiadministrativa informationen skall kunna spridas och användas i förvaltningen, bl. a. som led i resultatuppföljningen, är det, som revisorerna påpekar, nödvändigt att ADB-rapporterna görs mer lättförståeliga och anpassas till mottagarna.

Revisorerna föreslår en rad åtgärder som bör beaktas vid *utvecklingsarbetet på det statliga redovisningssystemet*. Enligt revisorerna är det angeläget att RRV prövar möjligheterna att med bevarande av viss enhetlighet tillgodose olika myndighetskategoriers redovisningsbehov med särskilda systemlösningar. Likaså bör RRV överväga möjligheten att i ökad utsträckning låta myndigheterna utnyttja sin egen ADB-kapacitet. Utskottet har i andra sammanhang uttalat sig för en ökad decentralisering av den statliga ADB-verksamheten (FiU 1978/79:34). När det gäller att låta myndigheterna utveckla egna verksamhetsanpassade system vill utskottet särskilt framhålla att de fördelar den enskilda myndigheten kan vinna härigenom inte får gå förlorade genom att kostnaderna samtidigt ökar vid integreringen till de generella delarna av det statliga redovisningssystemet, anslagsuppföljningen och riksredovisningen i övrigt. Dessutom måste naturligtvis drifts-, underhålls- och utvecklingskostnader bedömas i ett totalkostnadsperspektiv för hela statsverket. En alltför stor splittring på olika lösningar av redovisningsproblem påverkar utbildningskostnaderna och möjligheterna till erfarenhetsutbyte på ett negativt sätt. Utskottet förutsätter att RRV vid sin medverkan i utvecklingen av myndighetsanpassade system bevakar de konsekvenser sådana system får i ett övergripande perspektiv.

Av revisorernas granskning framgår att en viktig förutsättning för att en verksamhetsanalys skall vara meningsfull ofta är att arbetstiden och därmed arbetskostnaden kan fördelas på kostnadsställen och kostnadsbärare. Detta möjliggörs genom tidredovisning. I de fall personalrörligheten mellan olika verksamhetsgrenar är låg kan en fördelning av personalkostnader ske med hjälp av fördelningen på organisatoriska enheter. Utskottet vill instämma i vad revisorerna anför beträffande vikten av en god redovisning av personalkostnaderna. De problem som är förknippade med tidredovisning och personalkostnadernas fördelning måste behandlas med förtur.

Utskottet vill också ta upp den av revisorerna berörda frågan om riksgäldskontorets redovisning. Kontorets rapportering till riksredovisningssystemet sker f. n. manuellt i stället för med magnetband som övriga myndigheter använder. Riksgäldskontoret är ett av riksdagens egna verk och handhar kassaverksamheten för andra delar av riksdagsförvaltningen. Det

krav som ställs på statliga myndigheter vad gäller planering, budgetering, redovisning och uppföljning av verksamheten bör enligt utskottets mening givetvis också gälla för riksdagens egna verk. Det är nödvändigt att kraven på internredovisningen skärps även inom riksdagsförvaltningen. Utskottet anser det lämpligt att man i den översyn av förvaltningskontorets arbetsuppgifter och funktion som nu påbörjats prövar om riksdagens egna verk skall anslutas till det statliga redovisningssystemet.

Revisorerna pekar i sin granskning på behovet av att ansvaret och riktlinjer för uppföljning av större rationaliseringsprojekt läggs fast redan i inledningsskedet. Det är enligt utskottet utomordentligt viktigt att så sker för att statsmakterna skall få bättre grepp om effekterna av stora rationaliseringsprojekt. Revisorerna konstaterar beträffande omläggningen av det statliga redovisningssystemet att de ursprungligen beräknade personalbesparingarna inte har realiserats. Det synes snarare ha varit regel än undantag i alla rationaliseringsprojekt att uppkomna rationaliseringsvinster utnyttjats för successiva ambitionshöjningar inom myndigheterna vid sidan av statsmakternas budgetprövning. Ett genomförande av revisorernas förslag skulle enligt utskottet sannolikt medföra en bättre uppföljning av effekterna av större rationaliseringsprojekt.

Utskottet vill slutligen ta upp frågan om myndigheternas uppföljning, resultatanalys och effektivitetsbedömning av verksamheten. De svårigheter som finns är väl kända. Effekterna av en myndighets verksamhet kan vara svåra att mäta. Flera faktorer över vilka myndigheten inte råder påverkar de resultat som uppnås. Effekterna uppträder ofta först efter lång tid.

Trots att det är lätt att se svårigheter och problem är det viktigt att de möjligheter till effektivitetsuppföljning som finns verkligen prövas. Genom uppföljning kan brister i existerande verksamhet upptäckas. Förbättrad kunskap om olika åtgärders konsekvenser ger bättre underlag för planeringen. Kunskap om de effekter verksamheten ger är också nödvändig vid analyser av om en myndighets verksamhet har en vettig inriktning och omfattning i relation till de behov som finns inom området. Det finns numera ett flertal ansatser, metoder och tekniker som kan användas för praktisk uppföljning och effektivitetsmätning. Utskottet anser det angeläget att de ansvariga inom myndigheterna informeras och utbildas om sådana metoder. Det är också angeläget att rutiner i redovisningssystemet utformas och används i effektivitetshöjande syfte. Enligt utskottets mening måste höjda krav ställas på myndigheternas redovisning av sin verksamhet, inte bara för att motivera krav på ökade resurser utan lika väl för att motivera den verksamhet som redan nu bedrivs.

Med det anförda tillstyrker utskottet revisorernas förslag. Revisorernas synpunkter och vad utskottet anfört med anledning härav bör ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med bifall till riksdagens revisorers förslag 1980/81:16 som sin mening ger regeringen till känna av revisorerna och utskottet redovisade synpunkter och förslag avseende arbetet på att vidareutveckla system S och höja den ekonomiadministrativa nivån i statsförvaltningen.

Stockholm den 1 december 1981

På finansutskottets vägnar
ERIC ENLUND

Närvarande: Eric Enlund (fp), Kjell-Olof Feldt (s), Lars Tobisson (m), Rolf Rämgård (c), Paul Jansson (s), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Karl-Anders Petersson (c), Roland Sundgren (s), Rolf Andersson (c), Christer Nilsson (s), Torsten Karlsson (s), Margareta Gard (m) och Daniel Tarschys (fp).