



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013

1755/69

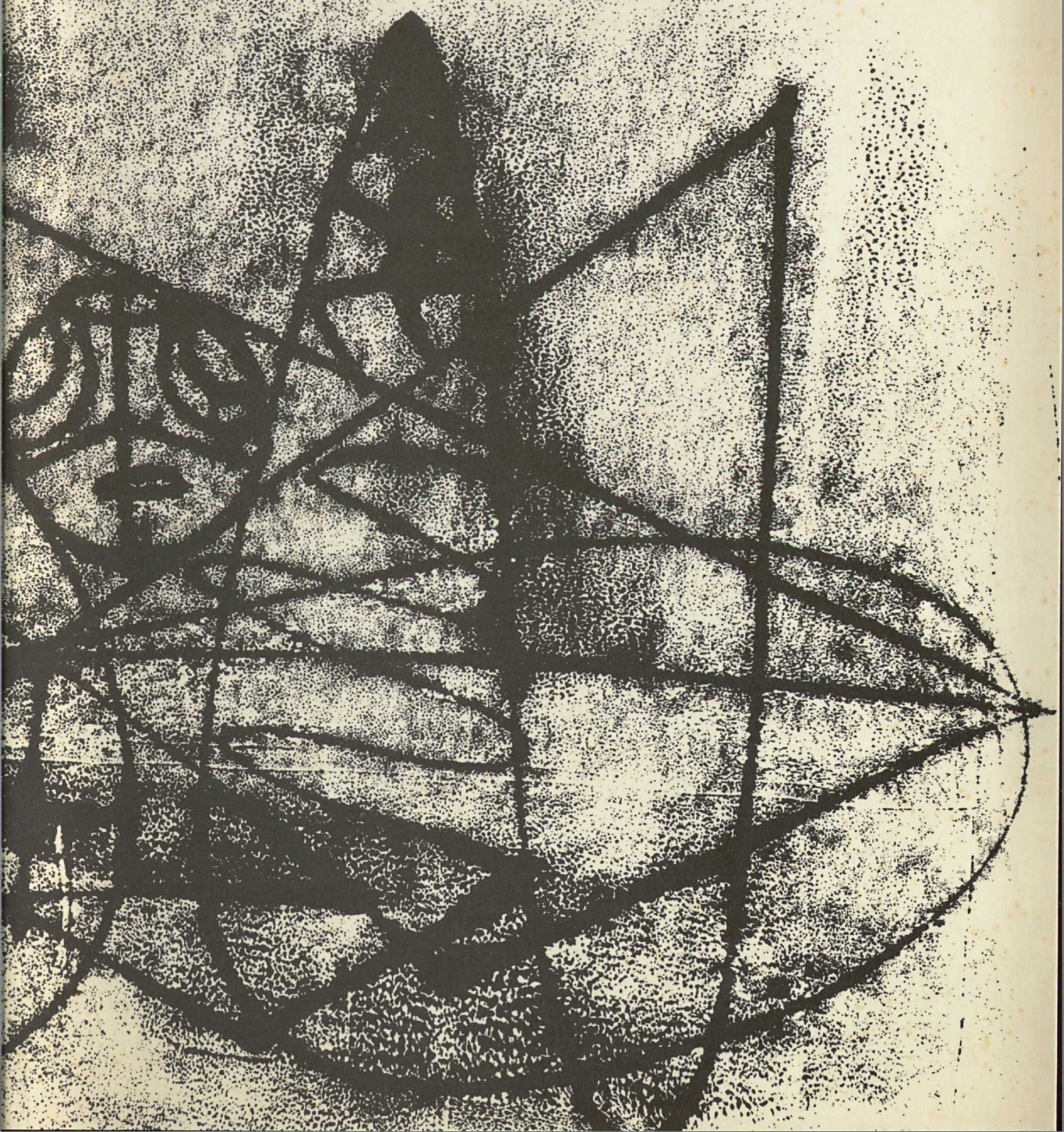
SOU
69.1967: 13

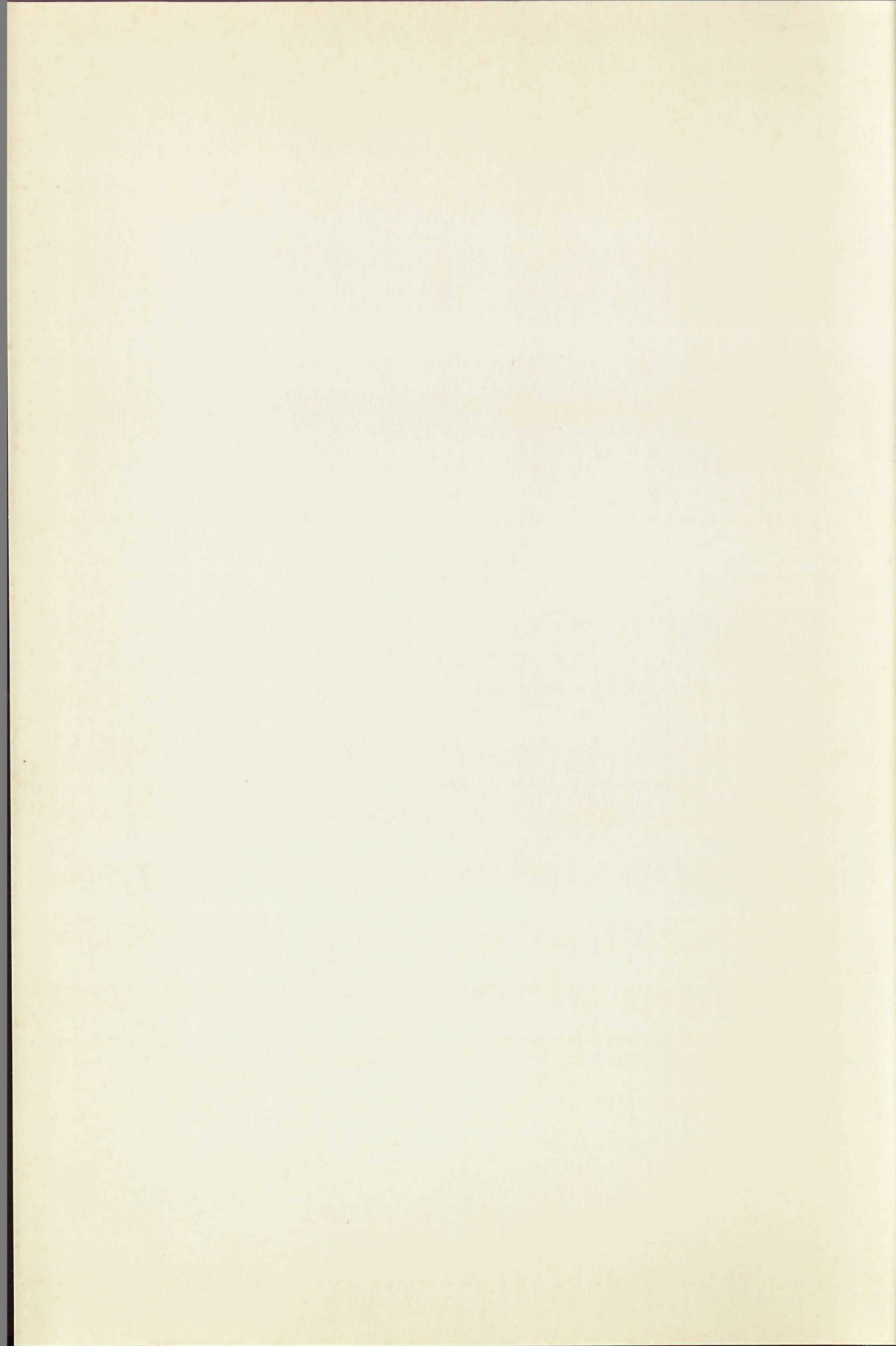
Programbudgetering

SOU 1967:13

— en sammanfattning

3





STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1967:13

Finansdepartementet



PROGRAMBUDGETERING

— en sammanfattning

STATSKONTORETS PROGRAMBUDGETUTREDNING

DEL 3

Innehåll

Programbudgetering – en sammanfattning	5
Programbudgetutredningen föreslår	5
Motiv	7
Vad menas med effektivitet?	9
Hur kan programbudgetering påverka effektiviteten?	11
Huvuddragen i det föreslagna budgeteringssystemet	15
Budgetens programindelning	17
Uppdelning i ansvarsområden	19
Kostnadsredovisning	21
Statlig normalkontoplan, S-planen	29
Prestationsmätning	33
Rapportsystem	39
Budgetarbetets organisation	39
Utformning av myndigheternas petita	43
Regleringsbrev	47
Anslagsgivningen	49

På bokens vänstersidor diagram, tabeller och annat illustrerande material.

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Zielsetzung	2
3. Methodik	3
4. Ergebnisse	4
5. Diskussion	5
6. Schlussfolgerungen	6
7. Literaturverzeichnis	7
8. Anhang	8
9. Zusammenfassung	9
10. Bibliographie	10
11. Index	11
12. Glossar	12
13. Abbildungen	13
14. Tabellen	14
15. Formeln	15
16. Diagramme	16
17. Skizzen	17
18. Zeichnungen	18
19. Fotografien	19
20. Karten	20
21. Diagramme	21
22. Tabellen	22
23. Formeln	23
24. Diagramme	24
25. Tabellen	25
26. Formeln	26
27. Diagramme	27
28. Tabellen	28
29. Formeln	29
30. Diagramme	30
31. Tabellen	31
32. Formeln	32
33. Diagramme	33
34. Tabellen	34
35. Formeln	35
36. Diagramme	36
37. Tabellen	37
38. Formeln	38
39. Diagramme	39
40. Tabellen	40
41. Formeln	41
42. Diagramme	42
43. Tabellen	43
44. Formeln	44
45. Diagramme	45
46. Tabellen	46
47. Formeln	47
48. Diagramme	48
49. Tabellen	49
50. Formeln	50
51. Diagramme	51
52. Tabellen	52
53. Formeln	53
54. Diagramme	54
55. Tabellen	55
56. Formeln	56
57. Diagramme	57
58. Tabellen	58
59. Formeln	59
60. Diagramme	60
61. Tabellen	61
62. Formeln	62
63. Diagramme	63
64. Tabellen	64
65. Formeln	65
66. Diagramme	66
67. Tabellen	67
68. Formeln	68
69. Diagramme	69
70. Tabellen	70
71. Formeln	71
72. Diagramme	72
73. Tabellen	73
74. Formeln	74
75. Diagramme	75
76. Tabellen	76
77. Formeln	77
78. Diagramme	78
79. Tabellen	79
80. Formeln	80
81. Diagramme	81
82. Tabellen	82
83. Formeln	83
84. Diagramme	84
85. Tabellen	85
86. Formeln	86
87. Diagramme	87
88. Tabellen	88
89. Formeln	89
90. Diagramme	90
91. Tabellen	91
92. Formeln	92
93. Diagramme	93
94. Tabellen	94
95. Formeln	95
96. Diagramme	96
97. Tabellen	97
98. Formeln	98
99. Diagramme	99
100. Tabellen	100

Programbudgetering — en sammanfattning

Programbudgetutredningens uppgift har varit att undersöka möjligheterna att införa för modern statsförvaltning anpassade metoder för den ekonomiskt-administrativa ledningen av statliga myndigheters verksamhet.

Enligt Kungl Maj:ts direktiv för utredningen (13.12.1963) är syftet att försöka öka effektiviteten i statlig verksamhet genom att i tillämpliga delar utnyttja de metoder för kostnadsredovisning och budgetering som under senare år utvecklats och blivit vanliga inom företagen.

Huvudvikten i utredningen ligger vid att introducera metoder som kan främja *den enskilda myndighetens* effektivitet. Även för regeringens och riksdagens arbete får emellertid en utbyggnad av myndigheternas ekonomiska informationssystem betydelse.

Utredningens förslag berör i större eller mindre grad verksamheten vid alla statliga myndigheter. Undantagna är de affärsdrivande verken, där metoder av denna art i regel redan utnyttjas, och försvaret för vilket en särskild utredning med likartade direktiv tillsatts. Förslagen är av så pass ingripande karaktär för sättet att leda och utöva myndigheternas verksamhet att ett genomförande måste tänkas ske successivt under en relativt lång tidsperiod.

Programbudgetutredningen föreslår

- De statliga myndigheternas verksamhet skall indelas i program som ger uttryck för vilka uppgifter (mål) myndigheterna har. Budgeteringen skall bygga på överväganden mellan olika alternativa program. Anslagen ställs till förfogande för att realisera programmen.

- De prestationer (tjänster) som myndigheterna tillhandahåller skall preciseras och redovisas.

- Kostnadsredovisning införs. Den nuvarande bokföringen vid myndigheterna byggs ut till att visa hur kostnaderna fördelar sig på programmen, på organisationens ansvarsområden och på prestationerna.

- Ett budgeteringssystem skapas för styrning av myndigheternas verksamhet. Det betyder bl a att för varje ansvarsområde inom myndigheten skall ske en planering av de arbetsuppgifter som skall utföras och en beräkning av kostnaderna för programmen. Budgeteringen byggs alltså upp från lägsta nivå inom myndigheterna så att den får nära anknytning till det praktiska arbetet. Den av verksledningen fastställda budgeten styr sedan verksamheten under verkställighetsskedet.

- Ett rapportsystem införs för löpande kontroll av hur verksamheten utvecklas i förhållande till uppgjorda planer. De åtgärder som föreslås ingår som led i ett sammanhållet budget- och redovisningssystem. Som sammanfattande benämning används programbudgetering för att understryka den centrala roll som inriktningen på myndigheternas mål och program intar.

Uppdraget

Programbudgetutredningen påbörjades 1963 inom statskontoret. Direktiv utfärdades 13.12.1963 av Kungl. Maj:t för statskontoret att i samråd med riksrevisionsverket företa en utredning angående bokföring, kostnadsredovisning och programbudgetering inom statlig verksamhet.

Utredningsarbetet har bedrivits av en arbetsgrupp inom statskontoret. En expertberedning, representerande sakkunskap såväl inom som utom statsförvaltningen tillkallades av statskontoret för att svara för med utredningen sammanhängande principfrågor. Studier och försöksverksamhet har bedrivits vid några olika myndigheter, nämligen statskontoret, statens provningsanstalt, statens bakteriologiska laboratorium, sjöfartsverket, arbetsmarknadsverket, kriminalvårdsstyrelsen och patentverket. En redogörelse för försöksverksamheten ges i ett bihang till betänkandet (**Programbudgetering del 2** — studier och försök).

Utredningens betänkande har av expertberedningen överlämnats till statskontoret 17.2.1967. Statskontorets styrelse har tagit del av förslagen i betänkandet och med rekommendation om genomförande ingivit det till Kungl. Maj:t.

Ur direktiven

— Programbudgeteringen syftar till att vara ett hjälpmedel för planering och kostnadskontroll. Den bör därför byggas upp »nedifrån» på basis av det material som kostnadsredovisningen i de olika förvaltningsenheterna ger. I förvaltningsplanet får bestämmas hur detaljerad uppdelningen på olika program kan göras. Det är i regel också i förvaltningsplanet som de praktiska möjligheterna är störst att påverka statsverksamhetens kostnader genom rationaliseringar eller förändringar av verksamhetens inriktning.

— En programbudget har på de håll där den kommit till användning ansetts kunna underlätta presentationen av budgetmaterialet. Den har sålunda ansetts erbjuda större möjligheter till insyn i den statliga verksamheten och till belysning av det inbördes sambandet mellan olika statliga aktiviteter än det traditionella budgetsystemet. Den parlamentariska behandlingen av utgiftsfrågorna skulle härigenom underlättas.

— Man bör söka finna särskilda prestationsmått för verksamheten inom olika sektorer i statsförvaltningen för att mäta »lönsamheten». — — — Vad det nu gäller är att såsom ett led i vidareutvecklingen av rationaliseringsarbetet undersöka möjligheterna att mera generellt i det dagliga arbetet tillämpa ett »prestationsbegrepp» och ett »prestationstänkande».

– Programbudgeteringen är avsedd att främja effektiviteten i statlig verksamhet, dels genom att den sätter ett instrument för styrning av verksamheten i verksledningens händer och dels genom att den möjliggör en bedömning av myndigheternas prestationer och resultat i förhållande till de resurser som tas i anspråk.

Motiv

Det nuvarande systemet för budgetering och redovisning av statsmyndigheternas verksamhet är utan tvivel i behov av att anpassas till de förändringar i samhälle och ekonomiskt tänkesätt som skett sedan dess tillkomst.

Inom företagen har kunnat konstateras en produktivitetsökning som delvis synes vara ett resultat av alltmer utvecklade administrativa metoder för styrning av verksamheten. Det är angeläget att pröva om likartade metoder kan utnyttjas också för den statliga verksamheten.

Statens budget är uppbyggd kring de anslag som lämnas till myndigheterna. Anslagen anger i regel det *slag av utgifter* myndigheterna får göra (anslag för löner, omkostnader etc). Huvudparten av anslagen för den löpande verksamheten brukar sålunda inte vara knutna till verksamhetens art eller de olika ändamål som myndigheten har att fullfölja.

Inom varje myndighets område får man veta *vad* som får anskaffas, men man får inte alltid upplysning om *varför* ett visst objekt skall anskaffas eller en viss kostnad tillåts uppkomma. Statsbudgeten är inte uppställd på ett sådant sätt att man direkt kan utläsa sambandet mellan myndighetens olika uppgifter och de däremot svarande kostnaderna.

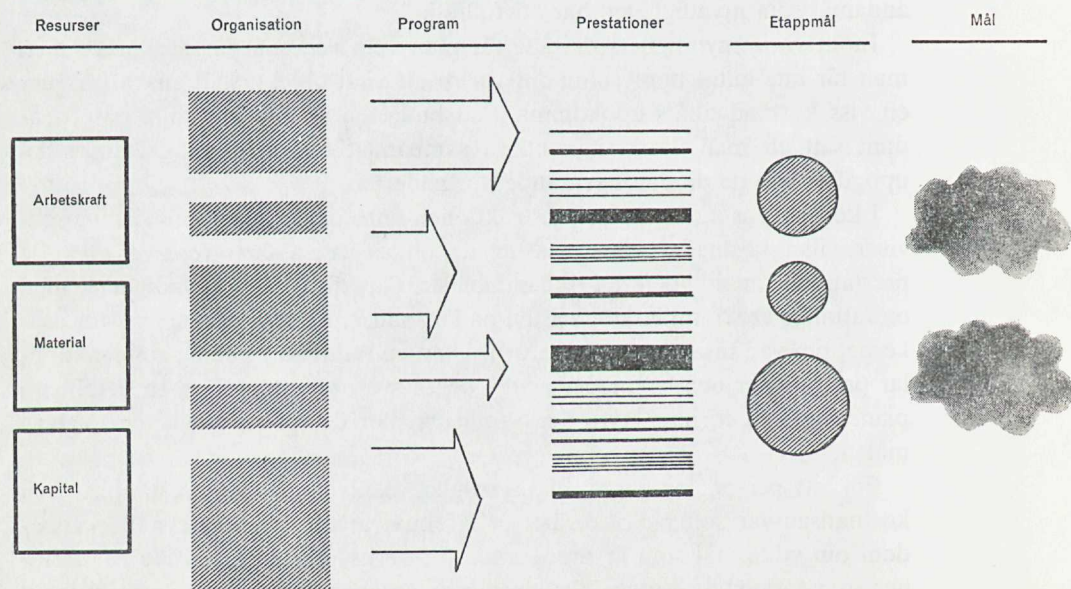
I konsekvens med anslagskonstruktionen finns heller ingen redovisning som visar vilka kostnader som belastar de olika verksamhetsgrenarna eller de prestationer myndigheterna tillhandahåller. Särskilt i större myndigheter med omfattande verksamhet kan bristen på kostnadsredovisning innebära stor osäkerhet om vad insatserna resulterar i. Utan en redovisning som sammankopplar prestationer och kostnader är det också svårt att genomföra en detaljerad planering som förmår styra verksamheten mot de för myndigheten angivna målen.

För att personalen inom en myndighet skall känna det prestations- och kostnadsansvar som är önskvärt för effektivt arbete bör den erhålla kännedom om vilka mål som är preciserade för verksamheten och vilka prestationer som förväntas. Vidare bör klarläggas de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativa vägar att nå de angivna målen. Nuvarande informationssystem ger inte dessa möjligheter.

En brist i nuvarande system är också att redovisningen inte beaktar de totala kostnaderna för verksamheten utan endast de som belastar myndighetens egna anslag. Det gäller t ex kostnaderna för personalens pensionering och för lokaler. Den ofullständiga periodiseringen av investeringsutgifter bidrar ytterligare till att dölja de verkliga kostnaderna.

Budgeteringen inom den offentliga sektorn har av gammalt fyllt i huvudsak två funktioner. Den bildar underlag för statsmakternas fördelning av resurser

Myndighetens verksamhet ur programbudgetperspektiv



Mönstret i denna figur representerar verksamheten inom en myndighet – från de resurser myndigheten har till sitt förfogande till de mål som skall fullföljas. Det är programbudgeteringens grundelement som här illustreras:

1. Resurserna är knutna till myndighetens organisation. Denna är indelad i ansvarsområden, ledda av budgetansvariga chefer.

2. Verksamheten är indelad i program som syftar till att uppnå de angivna målen.

3. Verksamheten frambringar prestationer som ingår i myndighetens uppgifter. Prestationerna skall budgeteras och redovisas. På grundval härav kan produktivitetsmätningar göras.

4. Myndighetens uppgift är att nå de uppställda målen. Ofta är det svårt att få ett exakt uttryck för i vilken grad målet uppfylls. Det kan då vara praktiskt att uppställa ett etappmål. Därigenom underlättas en bedömning av effektiviteten.

och den möjliggör en kontroll av resursförbrukningen. Det nuvarande statliga budgeteringssystemet har alltså främst utformats för andra ändamål än planering och styrning av förvaltningen och är inte särskilt lämpat för dessa uppgifter. På ett budgetsystem bör det kravet kunna ställas att det skall ge möjlighet att ställa beräknade kostnader för ett visst ändamål mot de fördelar man vill uppnå. En sådan budgetering bör kunna ske på alla nivåer inom statsförvaltningen där ekonomiska avgöranden av betydelse träffas. Med sikte på att tillgodose dessa syften har också – främst i USA och efter mönster från väl kända metoder inom näringslivet – utvecklats ett budgeteringssystem för offentlig förvaltning som väsentligt skiljer sig från det nuvarande statliga.

Vad menas med effektivitet?

Eftersom det främsta syftet med utredningens arbete har varit att försöka påverka effektiviteten i statlig verksamhet har utredningen ansett det angeläget att klargöra vad man i detta sammanhang menar med begreppen produktivitet och effektivitet. Det är särskilt påkallat eftersom man inte utan vidare kan överföra den inom företagsekonomi använda terminologin till statlig verksamhet.

Produktivitet används inom företagen vanligen för att uttrycka förhållandet mellan å ena sidan produktionens storlek eller värde och å andra sidan de kostnader eller andra uppoffringar av produktionsresurser som har erfordrats. Ofta begränsar man sig till att mäta arbetskraftens produktivitet. Den uttrycks då genom förhållandet mellan produktionens storlek och de arbetskraftsresurser som gått åt (t ex produktion per mantimme).

Uttrycket effektivitet används ofta som synonym till produktivitet. Det förekommer emellertid också att effektiviteten betraktas som ett i förhållande till produktiviteten överordnat begrepp, som skall ge ett samlat uttryck för hela företagets duglighet i olika avseenden. Eftersom ett primärt mål för varje affärsdrivande företag är att ge överskott brukar vinstutvecklingen över en längre period anses vara ett uttryck för hur effektiviteten utvecklats.

I statlig verksamhet kan en bedömning av effektiviteten inte ske med utgångspunkt från vinstmålet. En myndighets uppgift är visserligen också att ge en sorts överskott – den skall frambringe ett resultat av värden som så mycket som möjligt överstiger värdet av de insatta resurserna – men det är då inte endast de ekonomiskt mätbara värdena som avses. Det resultat av värden som en myndighet åstadkommer måste i stället bedömas med utgångspunkt från de för myndigheten gällande målen och från myndighetens sätt att uppfylla dessa mål.

Det produktivitetsbegrepp som brukar användas inom företagen kan användas också inom statsförvaltningen. Vid mätning av produktivitet kan myndighetens prestationer anges antingen i fysiska mått som antal, volym och vikt eller i monetära termer. Även uppoffringarna kan anges antingen i fysiska mått som arbetstid och maskintimmar eller i form av kostnader. Olika slag av produktivitetsuttryck kan användas för olika ändamål. De kan t ex

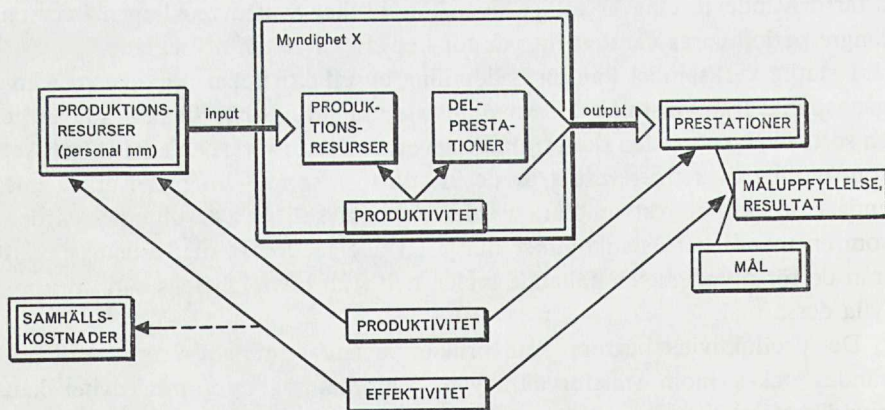
Produktivitet

Med produktivitet avses förhållandet mellan prestationer och uppföringar inom en myndighet eller del därav, dvs. produktiviteten utgör kvoten mellan ett mått på mängden utförda prestationer och ett mått på använda produktionsresurser (output dividerad med input).

Effektivitet

Med effektivitet menar programbudgetutredningen förhållandet mellan å ena sidan de effekter eller resultat en myndighet uppnått med sina prestationer (måluppfyllelse) och å andra sidan uppföringarna (kostnaderna) för verksamheten. En effektivitetsjämförelse kan avse antingen målet för hela myndighetens verksamhet eller de särskilda mål som kan uppställas för etapper eller delar av verksamheten.

Sambandet mellan produktivitet och effektivitet



Figuren beskriver en myndighets verksamhet som en produktionsprocess i analogi med industriföretagets, där de insatta resurserna (arbetskraft, maskiner m.m.) omvandlas till varor och tjänster (prestationer). En myndighets produktionsresultat betecknas genomgående som »prestationer» oavsett om varor eller tjänster avses.

gälla arbetskraftens produktivitet, produktiviteten för ett ansvarsområde inom en myndighet, för framställning av en viss prestationstyp eller produktiviteten för myndigheten som helhet. Vid mätningar av detta slag råder ingen skillnad mellan en myndighet och ett företag.

De statliga myndigheterna har till uppgift att uppfylla vissa mål för samhällelig verksamhet. Den enskilda myndigheten har sålunda inte endast att utföra bestämda prestationer, utan det förväntas i regel också att dessa prestationer skall leda till bestämda effekter för att realisera målen. Dessa effekter utgör det egentliga resultatet av myndighetens verksamhet.

Det räcker i dessa fall inte att mäta produktiviteten, d v s att ställa kostnaderna mot myndighetens prestationer som sådana. Man måste också kunna undersöka i hur hög grad myndigheten har uppfyllt de givna målen. Utredningen använder här termen effektivitet för att få ett uttryck för detta mera omfattande begrepp som syftar till att beteckna relationen mellan å ena sidan en myndighets resultat – graden av måluppfyllelse – och å andra sidan uppoffringarna (kostnaderna) för att uppnå detta resultat. Även om det ofta kan vara svårt att precisera målet för en myndighets verksamhet är det mot den bakgrunden man måste bedöma dess effektivitet. Måluppfyllelsen är ett uttryck för den samhällsnytta som en myndighets prestationer lett till.

När myndigheten har flera eller komplexa mål kan det vara omöjligt att få ett entydigt uttryck för effektiviteten. I så fall får effektiviteten analyseras från olika håll, t ex för var och en av myndighetens verksamhetsgrenar eller med hänsyn till hur man lyckats uppfylla målen för de olika intressen eller intressenter som verksamheten avser att tillgodose. Man kan då få flera olika uttryck för effektiviteten inom en myndighet. En sådan nyansering av effektivitetsbegreppet torde bli nödvändig vid de flesta myndigheter om det skall kunna få en klar innebörd och en praktisk tillämpning.

Med den av utredningen valda definitionen på begreppet effektivitet är det vidare uppenbart att det i regel inte är möjligt att nå ett så exakt uttryck för effektiviteten att någon direkt mätning därav kan ske. Det måste som regel bli fråga om en fri bedömning. De förslag utredningen framlägger beträffande budgetering, kostnadsredovisning och prestationsredovisning är avsedda att både möjliggöra mätningar av produktivitetens utvecklingen och ge underlag för effektivitetsbedömningar inom statlig verksamhet. Det viktigaste är därvid enligt utredningens mening inte att nå fram till exakta metoder utan att medvetna överväganden om vilket handlande som är mest effektivt överhuvudtaget kommer till ökad användning. För att de resurser staten tar i anspråk skall bli utnyttjade på bästa sätt är det nödvändigt att man inom alla myndigheter utvecklar vanan att välja handlingsalternativ på grundval av sådana effektivitetsbedömningar där förväntad måluppfyllelse vägs mot kostnaderna.

Hur kan programbudgetering påverka effektiviteten?

Effektiviteten i en organisations verksamhet är beroende av i vilken utsträckning de i verksamheten engagerade personerna kan förmås handla i överensstämmelse med organisationens mål. Ett av programbudgeteringens främsta

Utgångspunkt i USA

Under inflytande av de metoder för budgetering som utvecklats inom företagen påbörjades under 1910-talet försök att reformera den offentliga budgeteringen i USA. Strävan efter en funktionell indelning av budgeten återfinns redan i Taft-kommissionens rapport 1912. Denna ledde emellertid inte till lagstiftning. Den kommunala budgeteringen utvecklades dock på flera håll efter de där uppdragna linjerna. Staden Richmond, Virginia, brukar nämnas som det första exemplet på att man tillämpat ändamålsinriktad budgetering (1914). Den nya kommunala budgeteringen kom vanligen att inriktas på att planera och kontrollera utfört arbete. Ett känt exempel är Los Angeles där man har betraktat budgeten som ett avtal mellan staden och dess förvaltningschefer om vilka arbeten som skall utföras. I den federala förvaltningen togs det stora steget framåt genom Hoover-kommissionens rapport 1949. Där rekommenderades en fullständig omläggning av principerna för den federala budgeten. Under namn av performance budgeting införde man »a budget based upon functions, activities and projects». Successivt har detta utvecklats till det nuvarande systemet för Planning — programming — budgeting (PPB).

En faktor som starkt torde ha bidragit till utvecklingen av programbudgetering i USA är att intressegrupper från helt skilda utgångspunkter har kunnat förenas i önskemålet om en budget av samma typ, nämligen en som ger uttryck för »economy and efficiency». De som önskar utvidga den offentliga verksamheten behöver ett budgetsystem som är målinriktat och med vars hjälp de kan få en uppfattning om de marginella kostnaderna för olika alternativ. Också de som önskar göra besparingar i den offentliga verksamheten behöver ett likartat budgetsysteem, som i detta fall ger upplysning om konsekvenserna av nedskärningar ifråga om kostnader och resultat. Programbudgetens uppläggning svarar mot kraven från båda dessa håll, dvs. den är bättre ägnad för avvägningar mellan olika alternativ än den traditionella budgeten.

Programbudgeteringens innebörd

Kärnan i ett programbudgeteringssystem är en uppställning av budgeten där verksamheten har indelats efter program. Dessa program representerar planer över prestationer och kostnader för en verksamhet — och syftar till att uppnå ett visst angivet mål. Programmen bör sålunda helst vara kopplade till någon form av prestationsredovisning. Vidare kännetecknas programbudgeteringen av en strävan att i budgeteringsprocessen få in en mekanism som garanterar att olika alternativ vägs mot varandra. De ekonomiska bedömningarna bör således grundas på en jämförelse av resursinsatser och måluppfyllelse vid olika handlingsalternativ. Programbudgeten skall vara ändamålsinriktad, d v s den är avsedd att fästa uppmärksamheten på hur verksamhetens mål uppnås. Basen för programbudgetering är därför att budgetens poster, såväl prestationer som kostnader, klassificeras med sikte på dessa mål. Inriktningen av verksamheten kan då grundas på bedömning av vad olika program väntas ge och kosta.

syften är att främja ett sådant målinriktat handlande på olika nivåer inom förvaltningen. Genom att programbudgeten utvisar prestationer får statsmakterna ökade möjligheter att precisera vad myndigheterna skall åstadkomma med sin verksamhet. Detsamma gäller för den enskilda myndighetens verksamhet. Med programbudgetens hjälp kan verksamheten ange slag och mängd av de prestationer som skall framställas och vilken enhet inom organisationen eller vilka personer som skall svara för framställningen. De klara direktiv som budgeten på detta sätt kan ge minskar riskerna för missuppfattningar beträffande målinriktning och arbetsuppgifter från de underställda chefernas sida. Samtidigt bör den systematiska redovisningen av faktiskt utförda prestationer öka möjligheterna att få arbetsuppgifterna utförda i enlighet med verksamhetens intentioner.

Effektivitet förutsätter inte bara att målen för verksamheten nås utan också att detta sker till lägsta möjliga kostnad. Programbudgetering kan här fylla en viktig uppgift. De kostnadsberäkningar som programbudgeteringen förutsätter gör att angelägenheten av myndigheternas olika verksamheter och prestationer alltid måste bedömas i förhållande till deras kostnader. Den löpande kostnadsredovisningen kan vidare visa hur produktiviteten utvecklas inom olika delar av en myndighets organisation, vilket borde vara ägnat att stimulera tjänstemännens intresse för rationaliseringsåtgärder.

Myndigheterna är till skillnad från vinstdrivande företag inte tvingade att effektivisera sin verksamhet för att klara sig i konkurrens med andra. Den press som konkurrensen innebär för företagen får inom förvaltningen utövas av statsmakterna genom en hård prövning av myndigheternas medelsbehov. Programbudgeteringen kan här ge indikationer om var produktivitet och effektivitet utvecklas gynnsamt eller ogynnsamt. Programbudgetsystemet – baserat på en utförlig ekonomisk redovisning – gör det emellertid också möjligt att öka myndigheternas rörelsefrihet när det gäller att inom en anvisad medelsram välja det effektivaste sättet för att framställa sina prestationer. Kan regering och riksdag ingående följa prestations- och kostnadsutvecklingen vid myndigheterna finns det knappast något motiv för att i detalj reglera vilket slag av produktionsfaktorer myndigheterna skall använda sig av. Genom att resurser anslås för program och inte binds till vissa utgiftsslag, t ex personalutgifter, ökar möjligheterna att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar. Avlägsnandet av irrelevanta bindningar bör leda till bättre innehållning och till att anslagstänkandet reduceras. En motsvarande delegering av ansvar och befogenheter med bibehållen möjlighet till kontroll av de väsentliga faktorerna kan med budgetsystemets hjälp ske inom myndigheterna.

Programbudgeteringen kan alltså bli ett hjälpmedel för systematiska bedömningar av verksamhetsprogram och avvägningar mellan dessa. Systemet kan anpassas till olika nivåer inom förvaltningen. Det skall kunna vara till hjälp inte endast för ledningen på högsta nivå utan även för ledningen av regionala enheter, avdelningar, byråer och sektioner. Det förutsätts att verksamheten inom myndigheten är uppdelad i ansvarsområden, ledda av chefer som har en viss handlingsfrihet och möjlighet att påverka verksamhetens utformning.

Alternativ

Programbudgeteringen kännetecknas av en strävan att

- inrikta verksamheten på bestämda ändamål och

- få fram avvägningar mellan olika alternativa handlingsmöjligheter, för vilka konsekvenserna i förväg har beräknats både när det gäller kostnaderna och vad man uppnår.

Såväl planering som verkställighet inom myndigheten skall sålunda utmärkas av att de agerande ständigt ställs i valsituationer, där de tvingas att göra bedömningar av vilket handlingssätt som leder till den största måluppfyllelsen eller effektiviteten.

Anslagstänkande

Själva anslagssystemet kan vara så utformat att det ger upphov till ett bristande eller felaktigt inriktat kostnadsmedvetande. Ett exempel. För närvarande redovisas statstjänstemännens arbetstid i regel inte som kostnad för bestämda prestationer. Det innebär risk för att arbetsledningen undervärderar kostnaden för personalens arbetstid och betraktar lönen som en mer eller mindre »fast kostnad». Ineffektiv användning av arbetstiden kommer då inte öppet till synes i form av en omedelbart utebliven prestationsmängd. För myndigheten kan det under sådana förhållanden framstå som »effektivt» handlande att spara på iögonenfallande kontantutgifter istället för arbetstid. Utgifter för taxi är en sådan synlig kostnad medan däremot den inbesparing av arbetstid som taxiresan kan innebära är en osynlig post. För en myndighet kan det vara frestande att hålla igen på sådana utgifter för att spara på anslagen. Det kan dock innebära motsatsen till effektivitet.

Anslagstänkande kan sålunda i många fall leda till att myndigheten väljer en oekonomisk lösning, som visserligen innebär låg anslagsförbrukning men hög kostnad.

Rationaliseringssignal

En av budgeteringssystemets viktigaste uppgifter är att ge incitament till att söka nya och effektivare handlingsalternativ. Genom hopknytningen av prestationer och kostnader kommer myndigheterna att ur redovisningen kunna hämta uppgifter, som visar hur produktiviteten utvecklas på skilda verksamhetsområden. Särskild uppmärksamhet kan härigenom ägnas sådana verksamheter där utvecklingen bedöms som otillfredsställande.

Revision

En viktig uppgift för programbudgeteringen är att ge underlag för den förvaltningsrevision som skall utövas av riksrevisionsverket. Förvaltningsrevisionens syfte är främst att granska att de av myndigheterna utförda prestationerna utgör bästa sättet att uppnå den givna målsättningen och om de utförts till lägsta möjliga kostnad.

Programbudgeteringen fordrar en systematisk uppföljning av kostnader och prestationer för program. Vetskapen om denna efterhandsjämförelse är ägnad att stimulera både planering och genomförande av verksamhetsprogrammen. Vidare underlättas möjligheterna till jämförelser mellan olika enheter med likartade uppgifter.

Revisionen av den statliga verksamheten får vid programbudgetering förbättrade möjligheter att övergå från kameral granskning till en effektivitetsinriktad förvaltningsrevision.

Utredningen har ovan angivit några egenskaper hos programbudgeteringen som kan förväntas leda till en höjd effektivitet. Det måste dock starkt understrykas att god ekonomi aldrig kan uppnås enbart eller ens huvudsakligen genom »system». Ett för verksamheten väl avpassat budget- och redovisningssystem kan vara ett värdefullt hjälpmedel. Men om systemet skall leda till avsett resultat blir beroende av attityderna och kunskaperna hos den personal som hanterar det.

Introduktionen av ett system som programbudgetering förutsätter grundlig information till samtlig ledande personal och ett aktivt intresse från verksamhetens sida. Därifrån måste utgå impulserna till att skapa ett prestationstänkande hos personalen, ett allmänt kostnadsmedvetande, som ger stimulans att verkligen söka sänka kostnaderna. Det synes också väsentligt att myndigheterna ha tillgång till ekonomisk expertis i ökad omfattning, inte bara för att utveckla detta ekonomiska system utan också för att medverka till att personalen erhåller utbildning till att tänka ekonomiskt rationellt, och till att påverka effektiviteten genom att ifrågasätta riktigheten av det existerande.

All erfarenhet visar att frågan om vad man lyckas uppnå genom ett budgets system till stor del beror på hur man gått tillväga för att införa det och hur man lyckats med uppgiften att till personal på alla nivåer inom organisationen överföra de grundläggande tankegångarna i systemet och engagera deras intresse.

I detta sammanhang bör också påpekas vikten av att ett budgeteringssystem inte införs i en organisation som är klart irrationell i förhållande till sin uppgift, t ex utför felaktiga prestationer, har en felaktig organisationsstruktur eller tillämpar felaktiga arbetsmetoder. Brister av detta slag bör rättas till genom organisationsundersökningar. Först därefter kan man införa kostnadskontrollsystem. En generell modell för budgetering bör således aldrig appliceras på en myndighet utan att man samtidigt granskar om organisationen är ändamålsenlig, de utförda prestationerna rimliga osv.

Huvuddragen i det föreslagna systemet

1. Varje myndighet skall upprätta en budget där budgetens poster hänförs till verksamhetsprogram som direkt anknyter till verksamheternas ändamål.
2. Av budgeten skall framgå vilka prestationer (tjänster eller varor) som avses åstadkommas under varje program.
3. Budgeten skall utvisa programmets totala kostnader.

Program

Med program menar utredningen en plan över prestationer och kostnader för en verksamhet som syftar till ett angivet ändamål. Programmen bör i första hand omfatta verksamhet som resulterar i mätbara slutprodukter.

I första hand skall programmen avspegla myndighetens instruktionsenliga uppgifter. Men varje ändamålsinriktad verksamhet inom myndigheten kan betecknas som ett program om detta är lämpligt. Programmen är sålunda inte knutna till någon viss nivå i organisationen.

Det är dessa program som blir föremål för budgetering, dvs. prestationer och kostnader beräknas för program och likaså sker redovisning och kontroll per program.

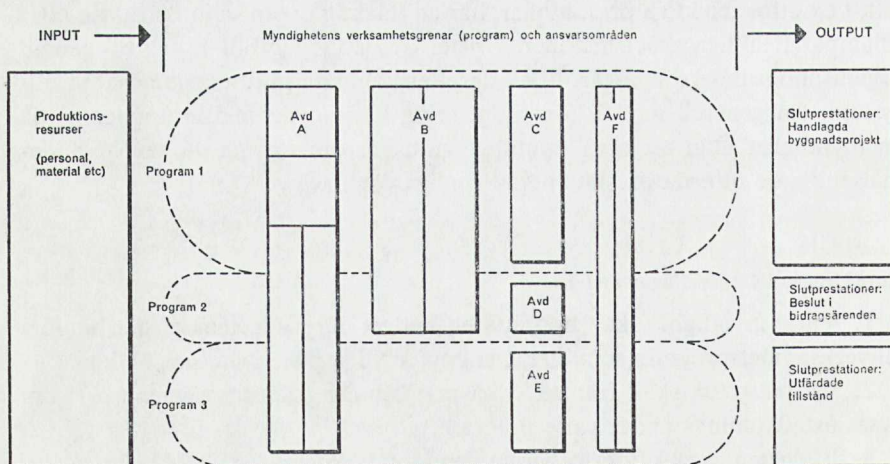
Prestationsbegreppet

Programbudgetutredningen har valt att använda uttrycket prestation för att beteckna de nyttigheter som myndigheterna frambringar oavsett om det är varor eller tjänster. Eftersom tjänsterna dominerar i statsförvaltningen har »prestationer» ansetts ligga närmare till hands än vad »produkter» skulle ha gjort.

Ansvarsområden

Myndigheten indelas i ansvarsområden. För varje ansvarsområde skall finnas en budgetansvarig chef. Verksamheten styrs av en budget omfattande prestationer och påverkbara kostnader (särkostnader) för ansvarsområdet. Budgetansvaret bör fördelas så långt ner i organisationen som det finns chefer med reella möjligheter att påverka verksamhetens ekonomi.

Sambandet mellan ansvarsområden och program vid en myndighet



4. Budgeten skall avspegla myndighetens organisatoriska uppbyggnad. Man skall sålunda av budgeten kunna utläsa hur programmens prestationer och kostnader fördelar sig på olika ansvarsområden (byråer m m).

5. Programbudget skall upprättas med tre olika tidsperspektiv: ett för det närmast förestående budgetåret, ett för nästföljande budgetår (= petitaåret) och ett för petitaåret samt därpå följande fyra budgetår.

6. I redovisningssystemet skall ingå en kostnadsredovisning som gör det möjligt att följa de faktiska kostnaderna för de i budgeten angivna programmen och ansvarsområdena.

7. På motsvarande sätt skall faktiskt utförda prestationer registreras och redovisas per program och ansvarsområde.

8. Ett rapportsystem skall byggas upp så att verksledning och ansvariga chefer periodiskt får information om utvecklingen av kostnader och prestationer.

Hur budgeteringssystemet skall utformas i ovannämnda avseenden skall närmare behandlas i det följande. Utredningen skall även i stora drag ange hur budgetarbetet skall organiseras och samordnas med verksamhetsplaneringen. Några regler för hur budgeteringssystemet vid den enskilda myndigheten i detalj skall utformas kan dock inte uppställas. Myndigheterna är av mycket varierande storlek och bedriver verksamheter av olikartad karaktär. Programbudgetsystemen vid myndigheterna bör därför inte utformas efter identiskt samma mall utan bör i stället anpassas så att de tillgodoser de krav som ställs i det enskilda fallet.

Budgetens programindelning

För att myndigheten skall kunna lösa sina uppgifter måste den göra upp en verksamhetsplan som visar vad som skall åstadkommas på olika områden. Uppgifterna konkretiseras i program. Nästa steg i planeringsarbetet blir att bestämma på vilket sätt de skilda slagen av prestationer skall framställas. Det innebär bl a att beslut skall fattas om var och hur i organisationen arbetet skall utföras.

Programbudgetering innebär att kostnaderna för var och en av myndigheternas verksamheter beräknas och redovisas separat. Detta skall ske i samband med verksamhetsplaneringen. De ekonomiska konsekvenserna av varje planerad åtgärd kan härigenom inte undgå att beaktas. Det kan i sin tur väntas leda till en noggrann prövning av åtgärdernas ekonomiska försvarbarhet. Då budgeten utvisar de prestationer som skall åstadkommas under varje program bör i regel också kostnaden per prestationsenhet kunna räknas fram. Myndigheterna får härigenom ett gott underlag för den ekonomiska bedömningen av olika handlingsalternativ. Av budgeten kommer bl a att direkt kunna utläsas vilka konsekvenser för kostnaderna som följer av planerade förändringar i verksamheten. Om budgetberäkningarna visar en ogynnsam kostnadsbild ger detta anledning till omprövning av det ursprungliga handlingsprogrammet.

Hur många program som myndigheternas budget kommer att omfatta beror

Genomförandet av programindelningen

Innan programbudgetering införs inom en myndighet är det nödvändigt att göra en ingående undersökning av dess organisation och arbetsrutiner med syfte att bl. a. utvälja logiskt lämpliga program och klargöra hur ansvaret för dessa skall fördelas på olika avdelningar och tjänstemän. Programindelningen måste omprövas med jämna mellanrum och anpassas efter de förändringar som myndighetens verksamhet undergår.

Exempel på program

Statsbudgeten kan för närvarande sägas vara indelad genom huvudtitlarna i ett antal huvudprogram eller ändamål av typen försvar, rättsvård, undervisning etc. På nivån därunder tillämpas i regel en annan indelningsgrund, närmast en fördelning av anslagen till olika myndigheter efter administrativa grunder. Dessa avser i regel avlöningar respektive omkostnader.

Vid programbudgetering skulle en gruppering efter program eller ändamål fullföljas ända ner till detaljnivå i myndigheterna.

Programindelning vid en myndighet

KRIMINALVÅRD	CENTRAL ADMINISTRATION	LAG- OCH UTREDNINGSBYRÅN	
		KANSLIBYRÅN	
		SOCIALBYRÅN	
		ARBETSBYRÅN	
		ALLMÄNNA KRIMINALREGISTRET	
	ANSTALTSVÅRD	ADMINISTRATION	
		FÖRVARING	KOSTHÅLL
			BEKLÄDNAD
			BEVAKNING
			SJUKVÅRD
			EGNA TRANSPORTER
			LOKALER
			ÖVRIG FÖRVARING
		ARBETSDRIFT	VERKSTADSINDUSTRI
			BILREPARATIONER
			SKYLTINDUSTRI
			ETC
		BEHANDLING	PSYKIATRISK BEHANDLING
			PSYKOLOGISK BEHANDLING
			FRITIDS VERKSAMHET
			ÖVRIG BEHANDLING
	FRIVÅRD		
	NÄMNDER M M		

på verksamhetens art och vilket intresse som finns av att hålla isär de olika verksamhetsgrenarna. Programindelningen skall genomföras så att den tillgodoser de krav som ställs på olika planeringsnivåer. Detta innebär att program som är väl avpassade för verksledningens planering kan behöva uppdelas ytterligare på lägre nivåer inom myndigheten. Utredningen föreslår att följande principer skall gälla för programindelningen:

- Varje verksamhet som leder till en slutprestation, d v s en tjänst eller vara som myndigheten tillhandahåller åt personer eller organisationer utanför myndigheten, bör om möjligt omfattas av ett program. Förutsättningen är att verksamheten har en sådan omfattning att den kan tillmätas betydelse i planerings- och kontrollsammanhang.

- Även verksamhet som inte leder till slutprestationer skall kunna behandlas som särskilda program. Myndigheternas centrala administration bör således redovisas under ett eget program.

- Verksamhet som resulterar i intäkter, d v s där tjänster eller varor säljs till utomstående, bör upptas under separata program.

- Verksamhet vars resultat är svårt att mäta, t ex forsknings- och utvecklingsarbete, bör alltid redovisas för sig.

- Investeringar på drift- och kapitalbudgeten skall betraktas som särskilda program. Investeringsprogrammen skall utvisa dels anskaffningskostnaderna för investeringen som sådan, dels drift- och kapitalkostnaderna för investeringen i användning. Mot de sistnämnda kostnaderna skall om möjligt ställas de prestationer som man med hjälp av investeringen beräknas kunna uppnå.

- Anslagsmedel för utbetalning av bidrag till utomstående utgör inga kostnader för den löpande verksamheten och skall hållas åtskilda från övriga program.

Uppdelning i ansvarsområden

Programindelningen i myndighetens budget innebär att prestationer och kostnader kommer att hänföras till *ändamål*. Genom att budgeten därutöver avspeglar myndigheternas organisatoriska uppbyggnad kommer prestationer och kostnader också att kunna knytas till *ansvarsområden*. Av budgeten kommer att framgå vilka befattningshavare som svarar för att prestationerna under ett program eller delar av ett program utförs och vilka resurser som dessa får utnyttja.

Syftet med indelningen i ansvarsområden är bl a att underlätta ledningen av verksamheten. I och med att budgeten har fastställts har också de underlydande cheferna fått order om vad som skall eftersträvas under verksamhetsåret. Redovisningssystemet möjliggör att utfallet av programmet kommer att kunna kontrolleras. Verksledningen kommer därigenom att kunna avlastas både en del av den löpande ordergivningen och kontrollen och få ett ökat utrymme för den långsiktiga planeringen av verksamheten.

Budgetens ansvarsområdesindelning kan även utnyttjas för att sprida planeringsarbetet till lägre nivåer inom organisationen. Detta innebär att de för

Ansvarsområden (avdelningar och laboratorier) i provningsanstaltens budget

Verksledning

Avdelning A	Avdelning B	Avdelning C	Kansli	Filialer
Avdelningschef	Avdelningschef	Avdelningschef		Borlänge
Byggnadsteknik	Kemisk analys	Elektroteknik och elektronik		Hälsingborg
Mekanik	Polymerteknologi	Akustik		Härnösand
Värme och ventilation	Ytskydd	Fysik		Jönköping
Brandteknik	Metallografi och korrosion			Karlskrona
Centralverkstad	Bränslen och smörjmedel			Borås
				Luleå
				Norrköping

Överensstämmelse mellan ansvarsområden och program

Ansvarsområdena i myndighetens budget bör om möjligt avgränsas så att de överensstämmer med budgetens programindelning. Detta blir möjligt i de fall en organisatorisk enhet (byrå, sektion etc.) helt svarar för den verksamhet programmet avser. Särskilda ansvarsområden kan vidare skapas vid sidan av de organisatoriskt avgränsade enheterna. Exempel på en sådan vidareuppdelning i ansvarsområden utgör följande delbudget för en fångvårdsanstalt:

Exempel på budget för en anstaltsavdelning

Avdelning: Kök

Anstalt A

Kostnadsslag	1965/66 (utfall)	1966/67 (budget)
Löner.....		
Arbetspremier.....		
Livsmedel.....		
Porslin, glas, köksutrustning.....		
Övrigt material.....		
S:a utgifter.....		
Indirekta personalkostnader.....		
S:a kostnader.....		
Antal måltidsdagar.....		
Kr per måltidsdag.....		

verksamheten närmast ansvariga tjänstemännen gör upp ett budgetförslag för sitt ansvarsområde som sedan granskas och bearbetas av central instans inom myndigheten. Budgeten för hela myndigheten kommer då att bestå av ett antal olika avdelningsbudgeter, som i en slutetapp hopfogas och sammanmälts av verksledningen. En sådan decentralisering av budgetarbetet kan många gånger medföra betydande fördelar ur effektivitetssynpunkt. Tjänstemännen på lägre nivåer har genom de nära kontakterna med problemen inom det egna specialområdet och genom fackkunskaper ofta ett bättre informationsunderlag än verksledningen för detaljplaneringen av verksamheten. Ett aktivt deltagande i planeringen kan också tänkas bidra till ett ökat ansvarsmedvetande när det gäller att uppfylla de i budgeten uppställda målen. Utredningen föreslår av dessa skäl att myndigheternas programbudget så långt möjligt skall byggas upp nerifrån. Från vilken nivå budgetens uppbyggnad bör starta måste avgöras i varje enskilt fall. Generellt bör emellertid gälla att budgeteringen bör gå så långt ner i organisationen som det finns befattningshavare med sådana befogenheter att de väsentligt kan påverka det ekonomiska resultatet. I sådana fall där förutsättningar saknas för en decentralisering av budgetarbetet bör alla tjänstemän i ansvarig ställning dock beredas tillfälle att komma med synpunkter på ett tidigt stadium av budgetarbetet.

Kostnadsredovisning

Det nuvarande statliga redovisningssystemet är framförallt uppbyggt för att tillfredsställa två särskilda krav på bokföringen. Dels skall systemet möjliggöra en fortlöpande kassakontroll, dels skall det vara möjligt att därur hämta alla de uppgifter som erfordras för en redovisning av inkomster och utgifter gentemot inkomsttitlar och anslag på riksstaten och de specifikationer (starter) som kan ha fastställts för anslagen. Redovisningssystemet omfattar därför främst en kassabokföring av utgiftsslag (avlöningar, omkostnader, materielanskaffningar, m m).

Om man skall få ut de informationer man önskar ur det av utredningen föreslagna nya budgetsysteem, är det uppenbart att det måste kompletteras och samordnas med ett redovisningssystem som gör det möjligt att ta fram ett relevant underlag för budgetering och att visa differenserna mellan budgeterade belopp och faktiska utfall. Redovisningssystemet skall med andra ord vara ett hjälpmedel för planering och kontroll av verksamheten.

För att kunna mäta och värdera myndigheternas prestationer är vidare en redovisning av kostnaderna för dess prestationer ett viktigt hjälpmedel. Så långt det är praktiskt och ekonomiskt möjligt bör därför redovisningssystemet anpassas efter detta önskemål.

Redovisningssystemet i ett programbudgetsystem skall sålunda inte bara ge möjlighet redovisa en myndighets kostnader uppdelade efter *art* utan även efter *ansvarsområden*, *program* och *prestationer*. Det innebär att kassabokföringen måste kompletteras med en kostnadsbokföring.

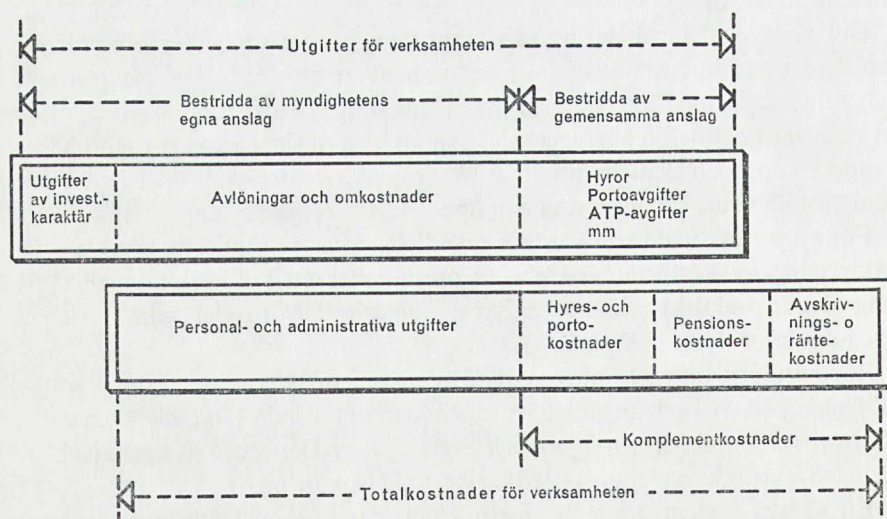
Ett sådant system måste bli mera komplicerat än gällande redovisnings-

Komplementkostnader

Av figuren framgår att de kostnader för en myndighets verksamhet som framkommer med nuvarande utgiftsredovisning (avlönings- och omkostnadsanslagen) behöver kompletteras med ytterligare kostnadselement för att totalkostnaderna skall kunna beräknas (därför benämningen komplementkostnader). Man kan också utläsa att vissa utgifter för verksamheten bestrids av andra myndigheter. Som exempel kan nämnas lokalkostnader av byggnadsstyrelsen och ATP-avgifter av riksförsäkringsverket. Vidare bör observeras skillnaden mellan faktiska pensionsutgifter (utbetalda genom personalpensionsverket) och beräknade pensionskostnader.

Om de utbetalda pensionsutgifterna skulle fördelas på de myndigheter vid vilka pensionärerna en gång varit anställda skulle driftkostnaderna vid en nyinrättad myndighet visa sig vara förhållandevis mycket lägre än vid en sedan länge etablerad myndighet. Det säger sig självt att detta skulle ge en helt missvisande bild av de verkliga kostnaderna för de båda myndigheternas verksamhet. Det är således inte de faktiskt utbetalade pensionsbeloppen som skall användas i myndigheternas kostnadsredovisning utan de till nuvärde diskonterade kostnaderna för den i verksamheten nu sysselsatta personalen.

Skillnaden mellan utgifter och kostnader för en myndighets verksamhet



system. Eftersom många utgifter inte redan vid utbetalningstillfället kan direkt hänföras till visst ansvarsområde eller program måste någon form av kostnadsfördelning ske. En utvidgning av myndigheternas nuvarande redovisningsfunktion blir ofrånkomlig. Denna kostnad för kostnadsredovisningen får givetvis vägas mot minskade driftkostnader i övrigt för myndigheten eller den ökade effektivitet man kan uppnå genom det system redovisningen betjänar.

Planering innebär val mellan handlingsalternativ. För ett val av det ekonomiskt gynnsammaste av flera sådana alternativ krävs i regel en beräkning av samtliga kostnader som sammanhänger med vart och ett av de olika alternativen. Uppgifter om kostnaderna är också en förutsättning för att man skall kunna följa produktivitetsutvecklingen inom en verksamhet. Utredningen anser det därför väsentligt att inte vissa kostnadselement förbises när det gäller att i en kalkyl eller prognos ställa samman underlag för beslut som kan ha ekonomiska konsekvenser. Det innebär att information måste kunna lämnas om *totalkostnaderna* för en myndighets verksamhet.

I totalkostnaderna ingår kostnader som i nuvarande anslags- och redovisningssystem inte redovisas genom respektive myndighets försorg i dess kassabokföring. I brist på annan vedertagen benämning har de brukat kallas »osynliga kostnader». De utgörs främst av pensionskostnader, sjukförsäkringsavgifter och andra sociala kostnader, hyror, avskrivningar och ränta på tillgångar som anskaffats genom anslag på driftbudgeten samt tjänsteporto. Dessa kostnader utgör en betydande del av myndigheternas totala kostnader. Utredningen föreslår att de skall ingå i kostnadsredovisningen vid statsmyndigheterna. Utredningen inför benämningen *komplementkostnader* för denna form av kalkylmässiga kostnader.

Om komplementkostnaderna skall medtas i myndigheternas redovisning måste det finnas enhetliga anvisningar för hur de skall beräknas. Denna beräkning får emellertid inte bli alltför tidskrävande utan måste vägas mot behovet av exakthet i varje särskilt fall.

Den väsentligaste delen av komplementkostnaderna utgörs av *pensions- och andra sociala kostnader* för de statsanställda. Det bör observeras att de pensioner till avgången personal som utbetalas av personalpensionsverket inte är något uttryck för en kostnad för myndigheternas nuvarande drift. Vad denna i kostnadsredovisningen skall belastas med är de på försäkringsmatematisk väg beräknade pensionskostnaderna för den nu aktiva personalen.

Myndigheternas pensionskostnader består i princip av dels arbetsgivaravgiften till den allmänna tilläggpensioneringen (ATP) och dels kostnader för pensionering enligt statens allmänna tjänstepensionsreglemente (SPR). I de senare ingår viss andel folkpension och tillskott från allmänna pensionsfonden. Andra sociala kostnader, som f n inte redovisas hos myndigheterna, är arbetsgivaravgiften till allmänna sjukförsäkringen och kostnaderna för arbetstagarnas grupplivförsäkring. De genom riksförsäkringsverket återburna personalsjukpengarna kan å andra sidan betraktas som en komplementintäkt.

Flertalet av de komponenter som utgör myndigheternas sociala kostnader kan beräknas med ganska god säkerhet. Arbetsgivaravgiften till ATP utgår

Pensionskostnadernas storlek

Utredningen har räknat fram det procentuella tillägg på utbetald lönesumma som kan beräknas innefatta de sociala kostnadernas andel i en myndighets komplementkostnader 1966/67. I korthet innebär detta följande:

Arbetsgivaravgiften till ATP utgår med i genomsnitt 8,25 % av den del av lönen som ligger mellan ett basbelopp och 7,5 ggr basbeloppet. Erfarenhetsmässigt betyder detta ett tillägg på bruttolönebeloppet av ca $\frac{3}{4}$ av den nämnda procentsatsen, dvs. drygt 6 % av utbetald lönesumma.

Den största delen av pensionskostnaderna utgörs emellertid av de förmåner som utgår till pensionerade statstjänstemän utöver ATP och folkpension. Denna del kallas här »SPR-netto».

SPR-netto enligt olika beräkningsalternativ:

	Alternativ I		Alternativ II	
Marknadsränta	6 % (5 %)		6 % (5 %)	
Löneökning	6 % (5 %)		5 % (4 %)	
Reallöneökning	3 %		3 %	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Grupp 1	18,9 %	19,8 %	15,1 %	15,4 %
Grupp 2	11,8 »	12,4 »	9,6 »	9,8 »
Grupp 3	13,1 »	14,1 »	11,4 »	12,0 »
Vägt genomsnitt.....	15,5 %	14,6 %	12,5 %	11,7 %

Grupperingen (1–3) av personalen svarar mot vissa antaganden om framtida årslöner. Grupp 1 utgörs av tjänstemän i högre lönelägen (över ca 40 000 kr i 1966 års löneläge). Grupp 3 omfattar tjänstemän som aldrig kan antas nå denna årsinkomst.

Total pensionskostnad vid alt. I

ATP-avgift	6,3 %
SPR-netto	15,0 »
Grupplivförsäkring	0,7 »
Arbetsgivaravgift till allmänna sjukförsäkringen	2,6 »
	24,6 %

Avgår återburna personalsjukpenningar (arbetsgivarinträde)	2,4 %
Netto	22,2 %

sålunda för varje år med en av statsmakterna bestämd procentsats, beräknad på den anställdes lön enligt vissa regler. Även arbetsgivarens kostnader för sjukförsäkringen och grupplivförsäkringen kan beräknas såsom ett visst procentuellt tillägg på utbetald lönesumma. För 1967 kan kostnaden för dessa avgifter uppskattas till totalt 7 % av lönesumman.

När det gäller att beräkna övriga kostnader för den statliga pensionen (skillnaden mellan kostnaden för den statsanställdes totala pension och allmänna tjänstepensionen) rör man sig med flera osäkra faktorer och antaganden. Detta visas bl a av en beräkning av detta i s k SPR-netto som utförts på utredningens uppdrag. Resultatet av beräkningen ger vid handen att det procentuella pålägget för »SPR-netto» för den personal som omfattas av beräkningen vid en räntefot av 6 % och en nominell årlig löneökning av 6 % utgör ca 15 %. Vid samma ränta men en årlig löneökning av 5 % stannar pålägget däremot vid ca 12 %. Under dessa förutsättningar skulle det totala procentuella pålägget för täckning av pensions- och andra sociala kostnader för år 1967 kunna beräknas till 22 % resp 19 %. Skillnaderna i pensionskostnader är givetvis också mycket stora vid olika lönelägen och olika pensionsåldrar.

Utredningen föreslår att finansdepartementet i anvisningarna för anslagsframställningarna varje år anger den eller de procentsatser enligt vilken myndigheterna bör beräkna sina pensionskostnader m m.

Beträffande myndigheternas *hyreskostnader* anser utredningen att hyrorna bör belasta varje myndighet och beräknas efter de faktiska kostnaderna i varje enskilt fall. Hyrorna i statsägda fastigheter bör därför bl a grundas på avskrivningar som är beräknade efter företagsekonomiska principer. Utredningen föreslår vidare att myndigheternas hyror regleras med byggnadsstyrelsen eller annan fastighetsfondsförvaltande myndighet. Hyrorna kommer i så fall att öppet redovisas som utgift i myndigheternas räkenskaper och utgör därmed inte längre en komplementkostnad.

Även myndigheternas kostnader för *tjänstebrevsrätten* föreslås redovisade som utgift. De skall i detta fall regleras med poststyrelsen. För närvarande är ett särskilt anslag uppfört på riksstaten för dessa ersättningar till postverket, vilka för 1966/67 är beräknade till 83 milj kr.

Kostnaderna för *avskrivning* och *ränta* på tillgångar som används i verksamheten har sin största betydelse vid myndigheter som bedriver någon form av tillverkning eller tillhandahåller tjänster som baseras på investeringar. Även i många andra sammanhang bör dock kapitalkostnaderna beaktas. Utredningen anser därför att dessa kostnader som regel bör medtas i kostnadsredovisningen och anvisar riktlinjer för beräkning och redovisning av dessa komplementkostnader.

När det gäller avskrivningarna föreslår utredningen att avskrivningar på byggnader och andra långsiktiga investeringar beräknas på tillgångarnas nuanskaffningsvärde. Beträffande inventarierna förutsätts att endast större inventarier blir föremål för avskrivning, vilken vanligen bör ske på ursprungligt anskaffningsvärde.

I kostnadsredovisningen ingår *fördelning* av kostnaderna som en viktig del.

Lokalhyror

De hyresvärden som för närvarande finns framräknade baserar sig på fastigheternas anskaffningsvärden som vanligen är mycket lågt bokförda. De ger därför inte någon riktig bild av myndigheternas lokalkostnader. Fastighetsfonden får ersättning för myndigheternas lokalkostnader kollektivt genom överföring från särskilda anslag på driftbudgeten. Först när man i hyressättningen tar hänsyn till kalkylmässig avskrivning och ränta och hyran belastar myndigheten, kan det förutses att hyran ingår med sin verkliga vikt vid bedömningen av lokalbehovet.

Exempel:

Hyreskostnaderna för statens provningsanstalts lokaler 1966/1967:

- | | |
|--|---------|
| a) Hyra baserad på fastigheternas bokföringsvärden | 371 500 |
| b) Hyra sedan hänsyn tagits till kalkylmässiga avskrivningar m. m. | 684 000 |

Avskrivning och ränta

Många myndigheter använder i sin verksamhet särskild utrustning som kan vara dyrbar i anskaffning. Det gäller främst maskiner, apparater och instrument som utnyttjas under många år. De anskaffas vanligen genom särskilda anslag på driftbudgeten. I bokföringen sker endast undantagsvis fördelning av anskaffningskostnaden på de perioder som motsvarar den tid tillgången utnyttjas dvs. någon avskrivning företas i regel inte. Ränta på nedlagt kapital beaktas inte heller. Man förlöds då lätt till tron att utnyttjandet av tillgången sker gratis och man får en alltför gynnsam, dvs. felaktig bild av kostnadsläget vid myndigheten. Kapitalkostnaderna bör därför ingå i kostnadsredovisningen.

Företagsekonomiska resp samhällsekonomiska kostnader

De ekonomiska konsekvenserna av en verksamhet begränsar sig inte till den direkta förbrukning av produktionsfaktorer som verksamheten föranleder. Externa effekter av en myndighets verksamhet kan uppstå genom att myndigheternas handlande nödvändiggör insatser på annat håll i samhällsekonomin. Ett exempel på externa effekter är den överflyttning av kostnader som sker om man använder köbildning för att nå ett bättre utnyttjande av förefintlig kapacitet. En sådan överflyttning av kostnader på mottagaren av myndigheternas tjänster kan ske i många olika sammanhang. En inte obetydlig del av de besparingar som uppnås genom »rationaliseringsåtgärder» av typ förkortade expeditionstider, standardiseringar och automatiseringar torde i själva verket bestå av sådana kostnadsöverflyttningar.

Ett företag kan beakta dessa s. k. externa effekter men har ingen anledning att införa dem i några lönsamhetskalkyler. För offentlig verksamhet gäller däremot att strävan är att uppnå samhälls-ekonomisk lönsamhet.

Myndigheterna får sålunda inte vidta åtgärder som visserligen leder till besparingar på myndighetsnivå men som samtidigt förorsakar samhället högre kostnader på annat håll. Som allmän regel bör gälla att myndigheterna i särskilda kalkyler skall försöka ange de externa effekterna om deras betydelse bedöms vara väsentlig. Dessa kalkyler behöver inte nödvändigtvis uppta kostnadsbelopp utan effekterna kan uttryckas på annat sätt, t. ex. som ökning eller minskning av kö- och väntetider för myndigheternas kunder.

Såsom nämnts bör nämligen en utgift (kostnad) inte blott karakteriseras efter sin art utan även hänföras till ett ansvarsområde inom myndigheten och till ett program. Utredningen räknar med att det i regel skall vara möjligt att redan vid utbetalningstillfället samtidigt kontera en verifikation med avseende på alla dessa tre begrepp. Den faktiska debiteringen sker därvid på ett konto för programmet (med kreditering av statsverkets checkräkning eller motsvarande konto), medan noteringen avseende kostnadsslag och kostnadsställe kan registreras utanför den egentliga bokföringen.

I fråga om hur kostnadsfördelningen skall gå till föreslår utredningen sammanfattningsvis följande.

Indelningen i *utgiftsslag* följer för närvarande (utom vid affärsverken) i huvudsak de stater för avlönings- och omkostnadsanslagen som fastställts av statsmakterna. Vissa poster i dessa stater har maximerats i syfte att kontrollera medelsförbrukningen. När utredningen nu föreslår införandet av en programbudgetering som är baserad på kostnadsredovisning, erhålls andra möjligheter för statsmakterna att styra verksamheten än genom maximering av vissa anslagsposter. Indelning i kostnadsslag bör kunna ske även från andra utgångspunkter, anpassade till programbudgeteringens behov. Komplementkostnaderna bör naturligtvis också beredas plats i en ny gruppering av kostnadslagen. Mot denna bakgrund har utredningen utarbetat ett förslag till ny klassificering av de kostnadsslag som vanligen används i statsmyndigheternas redovisning.

Eftersom utredningen förutsatt att myndigheterna skall budgetera kostnaderna vid sina *ansvarsområden* måste kostnadsredovisningen organiseras så att det blir möjligt att ställa redovisade kostnader mot budgeterade belopp. För att ett reellt kostnadsansvar skall kunna utkrävas bör kostnaderna för ansvarsområdena – kostnadsställena – tas fram genom sk särskild kostnadsredovisning. Samkostnaderna, som inte kan påverkas av den för kostnadsstället ansvarige, bör sålunda inte löpande fördelas till kostnadsställena. Man bör emellertid räkna med att vissa serviceorgan inom en myndighet måste ges karaktär av hjälpkostnadsställen med egen budget. Kostnaderna för dessa hjälpkostnadsställen bör sedan påföras slutliga kostnadsställen och program. Detta kan t ex ske genom intern debitering. En prissättning av de interna tjänsterna ger dessutom möjligheter till jämförelser med motsvarande marknadspris.

Kostnadsfördelningen skall enligt utredningens förslag utmynna i en redovisning av totalkostnaderna för myndigheternas *program*. Detta gäller icke minst informationen till statsmakterna. Kungl Maj:t och riksdagen behöver dessa uppgifter som grundval för resursfördelningen myndigheterna emellan. Utredningen har också förutsatt att anslagsgivningen sammankopplas med redovisningen av programmen.

För att få fram totalkostnaderna måste samkostnaderna fördelas till programmen. Utredningen vill emellertid framhålla att en löpande fördelning av samkostnaderna för programmen såvitt möjligt bör undvikas på grund av det merarbete som följer härmed utan motsvarande vinster i andra avseenden. Det

Utgifterna under myndigheternas omkostnadsanslag skall enligt gängse regler vanligen redovisas på följande poster:

- Utredningen föreslår att kostnadsslagen i stället indelas i följande huvudgrupper:

- ## Kontoplan

Begreppet **kontoplan** brukar definieras som en systematisk uppställning över alla konton som används i bokföringen samt en plan för hur dessa konton skall samarbeta dels vid löpande noteringar och dels vid bokslut.

En **normalkontoplan** är en grundstomme som anger de huvudprinciper efter vilka man skall konstruera särskilda kontoplaner anpassade till olika behov.

Kostnadsredovisningen är en nödvändig del av ett programbudgetsystem. Bokföringen måste kunna ge upplysning om hur kostnader och intäkter fördelar sig på olika ansvarsområden och program, dvs. man eftersträvar en resultatredovisning. Denna utgör också grundval för en förvaltningsrevision. Räkenskaperna skall emellertid också vara uppställda så att det blir möjligt att i samma utsträckning som för närvarande kontrollera kassarörelserna. En sammankopplad kassa- och kostnadsbokföring framstår därför som naturlig. Med tillgång till ADB behöver inte redovisningen i alla lägen grundas på ett system med dubbel bokföring. Fullgoda avstämningsmöjligheter kan ändå finnas.

Statistikklasser

	↑		↑		↑				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
Finansiering Tillgångar Skulder	Kostnads- slag	Kostnads- ställen	Kostnads- ställen	Kostnads- bärare		Neutrala utgifter Investe- ringar	Inkoms- ter	Resul- tat- analys Bokslut	
	Art	Ansvarsområden	Program			Övrig verk- sam- het	Lö- pande	Övrig	
	Löpande verksamhet								
↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓	↓
Bokföringsklasser									

torde i många fall räcka att fördelningen av samkostnaderna sker budgetårsvis. Om myndigheten tilldelats flera anslag för sin verksamhet – motsvarande programmen – kan emellertid samkostnaderna behöva fördelas oftare för att den externa rapporteringen under budgetåret inte skall bli missvisande.

En löpande kostnadsredovisning på *prestationer* avser att ge en uppdelning av kostnaderna för prestationer av olika slag och mängd. En sådan redovisning kan möjliggöra en noggrann analys av sambanden mellan kostnader och prestationer. I den mån man erfarenhetsmässigt finner relativt stabila samband mellan dem, kan både planering och kontroll ske med större precision än annars är möjligt.

Många gånger torde det vara förenat med alltför stora svårigheter att löpande beräkna och redovisa kostnaderna för de olika prestationerna. Speciella mätningar av kostnaderna blir nödvändiga. Var gränsen skall gå mellan löpande redovisning och speciella mätningar kan inte anges generellt. I fråga om mätningarna anvisar utredningen vissa metoder som skulle kunna tillämpas vid myndigheterna – främst frekvensanalyser.

Utredningen förutsätter att nuvarande kassaredovisning vid statsmyndigheterna varken kan eller bör slopas. Emellertid bör den inte föras fristående utan integreras med kostnadsbokföringen. Någon markerad gräns mellan dessa bör alltså inte förekomma.

Som ett led i strävandena att systematisera myndigheternas ekonomifunktioner har utredningen också utarbetat ett förslag till statlig normalkontoplan. En sådan plan är av särskild vikt i ett kostnadsredovisningssystem då kontona för kostnadsslag, kostnadsställen (ansvarsområden) och kostnadsbärare (program och prestationer) därmed får sin fasta plats i systemet. En för statsmyndigheterna gemensam kontoplan, som ingår i ett enhetligt redovisningssystem, underlättar också möjligheterna till kostnadsjämförelser och utfärdandet av likformiga föreskrifter.

Statlig normalkontoplan, S-planen

Införandet av ett redovisningssystem av den art som ovan skisserats kommer att medföra att antalet konton i myndigheternas räkenskaper ökar väsentligt. Det är då nödvändigt att konton för tillgångar, kostnadsslag, inkomster m m inordnas i kontosystem efter ett visst givet mönster. I företag och kommuner har detta bl a skett genom införandet av kontoplaner som utgör systematiska sammanställningar över alla konton som används i bokföringen. Kontoplanerna visar de avsedda sambanden mellan kontona såväl för de löpande noteringarna som vid bokslutet. För att ange huvudprinciperna för uppbyggnad av de enskilda kontoplanerna har för olika branscher och för kommunerna utformats *normalkontoplaner*.

Varje statlig myndighet ombesörjer en speciell verksamhet och får därmed ett arbetsområde som är artskilt från andra myndigheters. Verksamheternas olika karaktär sätter också sin prägel på de olika myndigheternas organisation. Det statliga verksamhetsfältet är alltså inte något idealiskt område för

Sammanställning över program, kostnader och intäkter m m vid statskontoret

Program, kostnadsart, intäktsart	Belopp i tkr				Procentuell förändring (64/65 = 100)		
	64/65 redo- visat	65/66 redo- visat	66/67 intern budget	67/68 beräk- nat	65/66	66/67	67/68
Kostnader per program							
Rationaliseringsverk- samhet.....							
Utbildningsverksamhet.							
Datamaskindrift.....							
Fond- och kameralför- valtning.....							
Gemensam administra- tion.....							
Summa bruttokostnader							
Kostnader fördelade efter art							
Direkta utgifter							
Löner.....							
Konsultarvoden.....							
Reseersättningar.....							
Datamaskintid.....							
Övriga direkta utgifter..							
Summa direkta utgifter.							
Komplementkostnader							
Pensionskostnader....							
Lokalhyror.....							
Porto.....							
Summa komplement- kostnader.....							
Intäkter							
Intäkter av matematisk databehandling.....							
Övriga intäkter.....							
Summa intäkter.....							

en normalkontoplan. En sådan plan kan heller inte utformas med samma detaljerade innehåll som exempelvis Mekanförbundets normalkontoplan (M-planen) eller normalkontoplanen för kommuner (K-planen).

Det finns emellertid flera faktorer som talar för att man bör försöka tillämpa en normalkontoplan även för statsverket. Alla myndigheters verksamhet skall redovisas i förhållande till riksstaten. Såväl statsmakternas som myndigheternas styrning och kontroll av verksamheten underlättas om den kan ske på grundval av ett för hela statsförvaltningen enhetligt uppbyggt informationssystem med en i stora drag gemensam kontoplan.

Förslaget till normalkontoplan för statliga myndigheter (S-planen) har med detta som bakgrund utformats med betydande möjligheter till individuell anpassning efter myndigheternas behov. Planen utgör närmast en grundstomme på vilken uppbyggandet av kontoplaner kan ske. Kontoplansförslaget innehåller dock vissa moment av obligatorisk karaktär. Indelningen av planen innebär en nödvändig systematisering av de konton som skall åskådliggöra myndigheternas ekonomiska verksamhet med utgångspunkt från att bokföringen skall utgöra ett effektivt led i det styrsystem utredningen åsyftar. Vidare ges i planen generella förslag till lösning av bokföringsfrågor.

Planens indelning i stort är grundad på behovet av att avgränsa olika delar av en myndighets verksamhet från varandra. Detta behov kan ses mot bakgrunden av de principer som gäller för den interna budgetens uppbyggnad som avses ske nedifrån, d v s budgeter för ansvarsområden sammanfogas till en totalbudget för myndigheten. Det är alltså nödvändigt att varje ansvarsområde kan avgränsas i redovisningen så att planerings- och kontrolldata kan utläsas. Detsamma gäller myndighetens olika program. Möjligheten till avgränsning är även nödvändig med hänsyn till de anslag som tilldelas myndigheterna.

Den statliga normalkontoplanen bygger på decimalsystemet och är indelad i nio kontoklasser (1–9). Denna indelning överensstämmer i sina huvuddrag med dem som gäller för M-planen och K-planen. Kontona som ingår i dessa planer har systematiserats med utgångspunkt från kostnadsfördelningens logiska förlopp. Särskilda kontoklasser för *kostnadsslag*, *kostnadsställen* och *kostnadsbärare* har därför inplacerats i kontoplanerna i denna ordning. Så har också skett i utredningens förslag.

Enligt förslaget skall inte erfordras några upprepade debiteringar och krediteringar i räkenskaperna för att fördela en utgift (kostnad) till ansvarsområden (= kostnadsställen) och vidare till program eller prestationer (= kostnadsbärare). Erforderlig information kan nämligen erhållas genom att enbart statistiskt registrera bokföringsposterna på konton för kostnadsslag och kostnadsställen. Motkonto till checkräkningen vid bokföring av en utbetalning avses därför enligt förslaget i regel vara ett konto för program i kontoplanens klass 5. I denna klass sker också avräkning mot anslaget eller anslagen till myndighetens löpande verksamhet.

Förutsättningen för att statistisk redovisning av vissa kostnadsbegrepp skall kunna ske utan alltför stort merarbete är att myndigheterna får tillgång till

Slutprestationer och delprestationer

Slutprestationer är som namnet anger slutförda sett ur myndighetens synpunkt. Delprestationer är avslutade endast i förhållande till en person som utfört dem, en avdelning osv. Utförandet av en slutprestation sker i regel stegvis så att flera delprestationer kan urskiljas däri.

Prestationsmätning i fem steg

1. Myndighetens verksamhet indelas efter verksamhetsgrenar och ansvarsområden.

2. Inom varje ansvarsområde görs en kartläggning av arbetsuppgifterna, en beskrivning av de prestationer (vanligen delprestationer) som varje arbetsuppgift leder till. Vidare undersöks i vilken omfattning prestationerna är mätbara.

3. Inom varje ansvarsområde undersöks hur en kostnadsfördelning på prestationer kan genomföras.

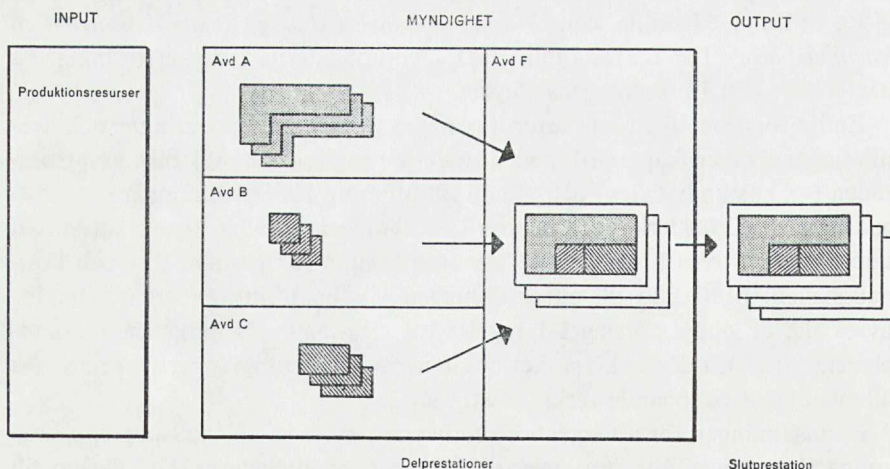
4. Administrativa rutiner uppläggs för insamling av prestations- och kostnadsdata inom varje ansvarsområde, för sammanställning av dessa data och för deras utnyttjande i kontroll och planering.

5. Om möjligt införs även rutiner för att sammanfoga data om ansvarsområdenas prestationer till en mätning av mängden slutprestationer resp. kostnaderna för slutprestationerna inom varje verksamhetsgren.

Syftet med prestationsmätning sammanfattas av Frank P Sherwood (Work Measurement, 1954) på följande sätt:

Prestationsmätningen är ett försök att kvantificera informationen. Den tjänar därvid främst två syften. Dels bidrar den till att öka kvaliteten hos ledningens kontroll och dess sätt att arbeta, dels är den särskilt nyttig för budgetplanering både på det administrativa planet och för den beslutande församlingen.

Delprestationer från olika avdelningar bildar tillsammans en slutprestation



ADB-maskiner. Även för att fullt utvinna övrigt informationsmaterial som bokföringen med denna uppläggning innehåller, torde erfordras att datamaskiner utnyttjas. Därigenom vidgas också möjligheterna till integration mellan bokföringen och andra närliggande rutiner.

Verksamheten inom vissa av de statliga kapitalfonderna är av sådan omfattning att en fullständig integrering av redovisningen över statsregleringsfonden med kapitalfondsredovisningen är svår att genomföra. Detta gäller särskilt statens allmänna fastighetsfond som omfattar både investeringsverksamhet och drift av anläggningar. Utredningen föreslår att denna fondförvaltning redovisas i ett utomliggande kontosystem enligt särskild kontoplan. Fondförvaltande myndigheter får därigenom arbeta med två redovisningsscheman som emellertid enligt förslaget blir så lika till sin uppbyggnad att någon komplikation av betydelse ej uppstår i praktiken.

Prestationsmätning

Med prestation avser utredningen alla slag av nyttigheter som statliga myndigheter frambringar, oavsett om det är varor eller tjänster. Genom mätning skall alltså fastställas vilken mängd av olika slags prestationer som åstadkommits under en viss tidsperiod.

Kännedom om prestationer och kostnader utgör det underlag som erfordras för att belysa huruvida kostnaderna för att utföra en viss mängd prestationer är rimliga och acceptabla eller ej. Vidare möjliggörs en bedömning av produktivitetsutvecklingen – förhållandet mellan mängden prestationer och kostnaderna därför – inom myndighetens olika delar.

Den granskning av anslagsframställningarna som regering och riksdag utför kan sägas vara en effektivitetsbedömning – en bedömning av hur väl en myndighets prestationer tjänat avsedda ändamål och hur nyttiga de varit i förhållande till vad de kostat att åstadkomma. Sådana bedömningar görs naturligtvis ständigt – mer eller mindre uttalat – men prestationsredovisningen kan öka precisionen och minska området för subjektiva bedömningar.

I princip bör kostnader och prestationer beräknas såväl för myndighetens ansvarsområden som för dess program. Programmets prestationer (slutprestationer) är vanligen sammansatta av prestationer (delprestationer) från flera ansvarsområden. Det praktiska genomförandet av prestationsmätning vid myndigheterna torde därför i allmänhet komma att gälla ansvarsområden och delprestationer. Här liksom ifråga om kostnadsredovisningen gäller att uppdelningen i ansvarsområden bör gå så långt ned i myndigheten som möjligt. Eftersom arbetsuppgifterna blir alltmer ensartade och i allt högre grad består av upprepade rutiner ju längre ned man kommer, ökar också möjligheterna att finna enhetliga prestationer i stort antal.

En prestationsmätning på låg nivå möjliggör jämförelser och kontroll mot klart avgränsade uppgifter (delmål) för ett stort antal av de anställda vid myndigheten. De överordnade tjänstemännens insatser kan då indirekt i viss mån kontrolleras via deras underordnades prestationer.

Exempel på slutprestationer och delprestationer vid några statliga myndigheter

RIKSFÖRSÄKRINGSVERKET'S TEKNISKA BYRÅ

- Framställda pensionsanvisningar
- Granskade huvudkort före stansning
- Stansade kort
- Inlästa kort
- Utsorterade felaktiga fall genom maskinell kontroll
- Undersökta fel
- Insorterade nya resp. ändrade fall i det tidigare beståndet
- Tryckta pensionsanvisningar
- Förpackade lådor med pensionsanvisningar
- Transporterade lådor till posten

LÄNSSTYRELSENA

- Utfärdade pass
- Utfärdade körkort
- Behandlade bilregistreringsärenden

PATENTVERKET

- Behandlade patentärenden
- Registrerade ansökningar
- Formellt genomgångna ansökningar
- Klassificerade ansökningar
- Anskaffat granskningsmaterial till ansökningar
- Granskade ansökningar
- Behandlade varumärkesärenden
- Behandlade mönsterärenden
- Behandlade namnärenden
- Behandlade bolags- och filialregistreringsärenden
- Behandlade besvärärenden

Homogena prestationer

I kapitel 9 av betänkandet ger utredningen vissa exempel på mer eller mindre homogena prestationer inom en myndighet. Här citeras vad som där sägs om prestationen vårddag resp. förvaringsdag vid en fångvårdsanstalt.

»En prestation som omfattar allt vad som ingår i omhändertagandet vid en anstalt är vårddag, dvs. omhändertagande av en intagen person under en dag, eller rättare sagt ett dygn. En vårddag har dock inte fullt samma innehåll vid olika anstalter. I vissa avseenden kan dock innehållet, åtminstone inom en och samma strafform, sägas vara lika. Det gäller själva förvaringen, dvs. logi, kosthåll, bevakning, kläder, tvätt etc. Denna del av vårddagen benämns här förvaringsdag.

Denna enhetlighet hos prestationen »förvaringsdag» beror till stor del på de föreskrifter och anvisningar som utfärdats av kriminalvårdsstyrelsen t. ex. angående rummens storlek, antal bäddar, sängutrustning, antal måltider per dag, måltidernas innehåll, antal och slag av klädesplagg.

Prestationen »förvaringsdag» torde därför kunna betecknas som en av kriminalvårdens slutprestationer som — under vissa förutsättningar — är tillräckligt enhetlig för att en antalsredovisning därav vid de olika anstalterna skall bli meningsfull.»

Innan det kan avgöras om en fortlöpande redovisning av mängden utförda prestationer inom ett ansvarsområde är möjlig och ändamålsenlig måste som regel en särskild undersökning göras. En sådan undersökning skall klarlägga inte bara om mängden prestationer kan bestämmas utan också om kostnadsredovisningen kan läggas upp så att man får uppgifter om kostnaden per prestation. Med kostnad menas då inte endast uppoffringar, uttryckta i pengar, utan också åtgång av arbetstid, materiel etc.

Som vägledning för sådana undersökningar har utredningen gjort upp ett formulär som kan betraktas som en enhetsmodell.

Möjligheterna till prestationsmätning beror bl a på *arbetsuppgifternas art*. Med utgångspunkt från arbetsuppgifterna kan anges vissa bestämda förutsättningar som måste vara uppfyllda för att prestationsmätning skall bli möjlig.

Modellen startar därför med en *kartläggning av arbetsuppgifterna* samt en uppskattning av *deras omfattning*. Omvägen över arbetsuppgifterna för att nå fram till prestationerna motiveras av att det i praktiken är lättare att identifiera arbetsuppgifterna. Bedömningen av prestationernas omfattning tjänar i första hand syftet att inrikta mätningen på de mest resurskrävande delarna av verksamheten.

Nästa steg i modellen är en *översättning från arbetsuppgift till prestation*, d v s som regel delprestationer. En första fråga är då om det är möjligt att föreställa sig prestationen i konkret mätbar form. När det gäller uppgifter av typen arbetsledning, forskning, utredningsarbete kan en prestationsmätning normalt inte ske. Man får nöja sig med att mäta kostnaderna för t ex en rationaliseringsundersökning och bedöma om de är rimliga i förhållande till utredningens resultat. En noggrann förplanering som möjliggör en jämförelse mellan plan och verklighet kan också i någon mån ersätta de kostnadsjämförelser som prestationsmätningen bl a syftar till att möjliggöra. Man bör vidare undersöka om de ej mätbara prestationerna står i någon så stabil relation till mätbara prestationer att man på detta sätt indirekt får en uppfattning om mängden utförda prestationer.

I de fall prestationerna kan mätas i kvantitativa tal måste man fastställa hur homogena prestationerna är sinsemellan. Kravet på homogenitet kan i allmänhet inte drivas så långt att alla prestationer som sammanräknas skall vara identiskt lika. Alltför höga krav på enhetlighet skulle vid många myndigheter kunna leda till en uppdelning i en mängd olika typer av prestationer medan antalet prestationer inom varje typ skulle bli litet. I praktiken kan man därför få nöja sig med att sammanföra prestationer som är tämligen lika i ett mindre antal grupper.

I vissa fall kan sambanden mellan kostnader och prestationsmängd visa sig vara så stabila att standards (normtal) kan uppställas. Dessa tal kan fastställas på olika sätt, t ex med ledning av tidigare erfarenheter eller efter tidsstudier. Sådana tal avses då ha en innebörd av prestationsnivå som ej bör underskridas.

En annan fråga är hur en utförd prestation kommer till synes och *på vilket underlag mätningen kan ske*. Det vanligaste torde bli att det finns en skriftlig

Exempel på budgetsammanfattning för en anstalt

Anstalt: A

Budgetår

Program	Kostnader			Prestationer (antal)	Kostnad per prestation
	Utgifter	Komple- mentkost- nader	S:a kostnader		
Administration.....				—	Kr/intagen och dag
Förvaring.....				Förvaringsdagar	Kr/förvaringsdag
kosthåll.....				Måltidsdagar	Kr/måltidsdag
beklädnad.....				—	Kr/intagen och dag
bevakning.....				—	Kr/ » » »
sjukvård.....				—	Kr/ » » »
transporter.....				Transportkm	Kr/transportkm
lokaler.....				—	Kr/intagen och dag
övrig förvaring.....				—	Kr/ » » »
Arbetsdrift.....				Dag i arbetsdriften	Kr/arbetsdag
möbelindustri.....				» » »	Kr/ »
båtbyggeri.....				» » »	Kr/ »
Behandling.....				—	Kr/intagen och dag ¹
S:a.....				Vårddagar	Kr/vårddag
Investeringsprogram					
Transporter.....					
Möbelindustri.....					
S:a.....					

handling, kopia av utlåtande, kvitto eller dylikt som bevis på att prestationen utförts och som kan sammanräknas.

Valet av mätperiod måste avpassas både med hänsyn till hur mätningen skall utnyttjas och hur omfattande det administrativa arbetet med att genomföra mätningen blir för varje mätperiod.

Resultatet av en sådan undersökning som här antytts skall ligga till grund för beslutet om en fortlöpande redovisning av mängden utförda prestationer bör ske. Av särskilt stor betydelse för detta beslut är om de mätbara prestationerna täcker en betydande del av ansvarsområdets arbetsuppgifter. En prestationsmätning som inte uppfyller denna förutsättning kan bli av begränsat värde.

En annan fråga som kan behöva beaktas i beslutet om prestationsmätning är hur prestationerna förhåller sig till den målsättning som gäller för myndighetens verksamhet. I många myndigheter är inte prestationerna som sådana ett slutligt resultat utan endast ett medel, en etapp på vägen, mot uppfyllandet av myndighetens egentliga mål.

Som ett exempel kan nämnas de prestationer som utförs vid arbetsmarknadsverkets yrkesvägledningsexpeditioner. Prestationen är där att ha meddelat yrkesvägledning till en person. Denna prestation fullgörs i huvudsak genom samtal med den sökande. Värdet av prestationen ligger inte i prestationen som sådan utan i den gynnsamma *effekt* som den kan få på den yrkesvägledades val av utbildning och sysselsättning och i de indirekta framtida konsekvenser av socialt, ekonomiskt och annat slag som detta i sin tur kan få.

En variant av problemet med prestationernas effekter är frågan om deras *kvalitet*, eftersom effekten ofta kan ses som uttryck för en viss kvalitetsnivå. Det finns emellertid kvalitetsaspekter som inte direkt har samband med resultatet, men som ändå är av betydelse för mottagarna, t ex säkerhet eller snabbt utförande. Det vore önskvärt att sådana kvalitetsaspekter kunde infångas i prestationsmätningen men det är inte alltid möjligt. Det kan i stället bli nödvändigt att genomföra särskilda mätningar, t ex genom att med stickprov fastställa väntetider, undersöka klagomål, m m.

Sammanfattningsvis vill utredningen framhålla att prestationsmätningen bör utnyttjas i de avgöranden med ekonomiska konsekvenser som förekommer i en myndighet och bland vilka särskilt kan nämnas följande.

I såväl års- som långtidsplaneringen skall prestationerna inom varje program beskrivas till såväl mängd som slag.

I den löpande verksamheten skall prestations- och kostnadsredovisningen utnyttjas för kortperiodisk planering och kontroll antingen i den interna budgeteringen eller i förkalkyler av annat slag.

Prestations- och kostnadsredovisningen skall bilda underlag för regelbunden analys av myndighetens produktivitets- och effektivitetsutveckling.

I speciella kalkyler som t ex vid investeringsbeslut, vid beslut om rationaliseringar, omorganisation m m samt i prissättning skall prestationssidan beaktas.

Slutligen skall prestationsmätningen vara ett hjälpmedel i förvaltningsrevi-

Exempel på en kvartalsrapport

Kostnader	Föregående år	Innevarande år		
	Kvartal 2	Kvartal 2	Från årets början	Årsbudget
Löner				
Drivmedel				
Underhåll och reparationer				
Summa utgifter				
Transportkm				
Kr/transportkm				
Beräknade kostnader				
Pensioner m m	—	—	—	
Avskrivningar	—	—	—	
Räntor	—	—	—	
Summa kostnader	—	—	—	
Kr/transportkm	—	—	—	

Exempel på rapport ur statskontorets budgeteringssystem

KUNGL. STATSKONTORET	AKTIVITETSRAPPORT JUNI 66		FRAMST 66 09 08		R1	SID	31
	UTREDNINGSAVDELNING 3						
	DIREKTA KOSTNADER - BELÖPP I TKR						
KOSTNADSSÄTTLIG OCH KOSTNADSBÄRARE	ARBETS-DAGAR	LÖNER	KONSULT-ARVODEN	RESE-ERSÄTTN	DATAMA-SKINTID	ÖVR. DIR-UTGIFTER	SUMMA
PROJEKT							
UTREDNINGAR							
30.1010 ARBETSMARKNADSVÄRKET ORGANISATION							
PÅBÖRJAD 64 06, BERÄVSLUTAD 68 01							
UNDER MINADEN	181	47.2	53.3	2.2	0.0	0.0	102.7
FRÅN BUDGETIÄRETS BÖRJAN	1.339	260.8	56.3	8.7	0.0	0.4	229.2
FRÅN PROJEKTETS BÖRJAN	2.780	497.1	58.2	37.3	0.0	0.4	293.0
KVAR AV ÅRSBUDGET	135	26.4	181.7	12.8	0.0	0.4	220.6
30.1011 PROGRAMBUDGET FÖR ARBETSMARKNADSVÄRKET							
PÅBÖRJAD 65 09, BERÄVSLUTAD 66 06							
UNDER MINADEN	10	2.7	2.5	0.0	0.0	0.0	5.1
FRÅN BUDGETIÄRETS BÖRJAN	72	14.4	23.5	1.3	0.0	0.0	39.2
FRÅN PROJEKTETS BÖRJAN	113	14.4	23.5	1.3	0.0	0.0	20.7
KVAR AV ÅRSBUDGET		19.5	1.5	0.3	0.0	0.0	
30.1012 SJÖMANSFÖRDELINGENS OCH SJÖMANSHUSENS ORGANISATION							
PÅBÖRJAD 65 09, BERÄVSLUTAD 65 12							
UNDER MINADEN	0	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
FRÅN BUDGETIÄRETS BÖRJAN	65	18.3	0.0	0.4	0.0	0.0	18.8
FRÅN PROJEKTETS BÖRJAN	65	18.3	0.0	0.4	0.0	0.0	18.8
KVAR AV ÅRSBUDGET	20	5.9	0.0	1.1	0.0	0.0	6.8
30.1013 ARBETSMARKNADSVÄRKET PERSONALUTBILDNING							
PÅBÖRJAD 65 09, BERÄVSLUTAD 66 06							
UNDER MINADEN	44	10.4	3.9	0.7	0.0	0.0	15.0
FRÅN BUDGETIÄRETS BÖRJAN	163	33.2	10.7	1.3	0.0	0.0	45.2
FRÅN PROJEKTETS BÖRJAN	163	33.2	10.7	1.3	0.0	0.0	45.2
KVAR AV ÅRSBUDGET	58	19.8	8.8	1.3	0.0	0.0	29.9
SUMMA 30.1010-30.1013							
UNDER MINADEN	235	60.8	59.7	2.9	0.0	0.0	123.3
FRÅN BUDGETIÄRETS BÖRJAN	1.639	326.7	90.5	11.7	0.0	0.4	429.3
FRÅN PROJEKTETS BÖRJAN	3.080	563.0	92.4	40.3	0.0	0.4	696.1
KVAR AV ÅRSBUDGET	286	59.8	192.0	12.3	0.0	0.4	260.5

sionens granskning av om de utförda prestationerna utgör bästa sättet att uppnå den för myndigheten givna målsättningen och om de utförts till lägsta möjliga kostnad.

Rapportsystem

För att budgeteringen skall fylla sina uppgifter som styrintstrument fordras inte endast att bokföringen och prestationsredovisningen är så utformade att de tillåter en uppföljning av verksamhetens faktiska utveckling. Utfallet måste också kontinuerligt rapporteras till såväl den närmast budgetansvarige som till verksledningen. De som har ansvar för ekonomin får på detta sätt möjlighet att med jämna mellanrum kontrollera var de står i förhållande till gällande planer. Därigenom underlättas den löpande arbetsplaneringen och möjligheter skapas till snabba ingripanden om t ex kostnadsutvecklingen visar en ogynnsam tendens.

Behovet av en löpande uppföljning varierar med verksamhetens art, om det gäller en stor eller liten organisation, en tämligen ensartad produktion eller en snabbt föränderlig verksamhet. Detta innebär att för en viss typ av verksamhet kan månadsrapporter vara önskvärda medan kvartals- eller årsrapporter är tillräckliga i andra fall. Vilken periodicitet som väljs är givetvis också beroende av den kapacitet som finns på mottagarsidan när det gäller att utnyttja informationer och på möjligheter till automatiserad databehandling.

När det gäller innehållet i rapporterna föreslår utredningen en tämligen utförlig rapportering till ansvarsområdenas chefer. Rapporteringen under löpande budgetår bör sålunda omfatta alla påverkbara kostnader och deras fördelning på kostnadsslag samt under rapportperioden framställda prestationer. I den kortperiodiska rapporteringen bör dock komplementkostnaderna i regel kunna uteslutas. Uppgifterna i rapporterna till verksledningen bör begränsas till översikter över kostnads- och prestationsutvecklingen. Vid myndigheter med en omfattande organisation kan rapporteringen få formen av en undantagsrapportering, d v s endast större avvikelser i förhållande till gällande budget blir föremål för rapportering.

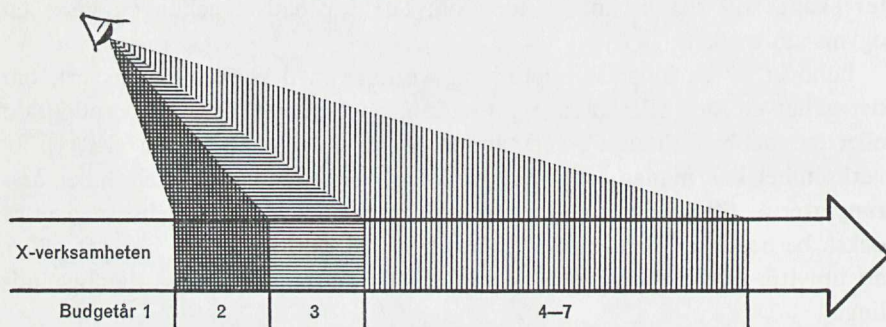
Kännedom om gällande målsättningar och faktiskt uppnådda resultat innebär en stimulans i arbetet. Myndigheternas rapportering bör inte snävt begränsas till de budgetansvariga cheferna utan om möjligt utsträckas till att omfatta även personal på lägre ansvarsnivåer.

Budgetarbetets organisation

För att budgeteringssystemet skall bli ett effektivt hjälpmedel vid myndigheternas planering och kontroll krävs ett väl genomtänkt och organiserat system innefattande såväl budgetarbete som redovisningsfunktion, rapportering och budgetanalys.

Budgeteringen är tänkt att anknyta till den rutin för det årliga petita-arbetet

Samtidig planering i tre tidsperspektiv



som myndigheterna redan är väl förtrodda med. I det följande skall ges en principiell skiss av hur budgetarbetet bör vara organiserat och vad som skall iakttas för att budgeteringssystemets fördelar skall bli fullt utnyttjade.

Planeringen inom myndigheterna avses normalt börja tidigt på kalenderåret med att verksledningen utfärdar allmänna direktiv för budgetarbetet till underställda chefer. Varje chef upprättar ett budgetförslag för sitt ansvarsområde. Denna planering skall ske med olika tidsperspektiv. I första hand planeras för den verksamhet som skall ske under det budgetår som börjar 1 juli samma år. Detta är avsett att vara en detaljerad planering som skall resultera i en av verksledningen fastställd budget för det kommande årets arbete inom myndigheten. Samtidigt med denna planering vidgas perspektivet till att avse också planering för det därpå följande budgetåret (petita-året) samt de därpå följande fyra åren i den mån den budgetansvarige har möjlighet att planera på så lång sikt. Varje budgetansvarig chef företar alltså en planering av verksamheten och dess beräknade kostnader på såväl kort som lång sikt – givetvis med avtagande precision ifråga om detaljer. Det samlade resultatet framläggs i ett förslag till programbudget.

De budgetförslag som upprättas för olika ansvarsområden inom myndigheten granskas och fastställs av verksledningen före det nya budgetårets ingång. Vidare hämtar verksledningen ur dessa papper underlag för de anslagsäskanden som myndigheterna skall inge senast 1 september samt för den i petita ingående långsiktsplanen.

Budgetarbetet skall börja med en prognos för utvecklingen av efterfrågan på myndighetens prestationer och en bedömning av de föreliggande behoven därav. Mot bakgrund av de mål som statsmakterna uppställt för verksamheten och med ledning av dessa prognoser preciseras vad man önskar uppnå inom ramen för de olika programmen. Nästa steg i budgetarbetet är att göra upp planer för hur prestationerna skall framställas och att därvid överväga olika alternativ för hur verksamheten skall bedrivas.

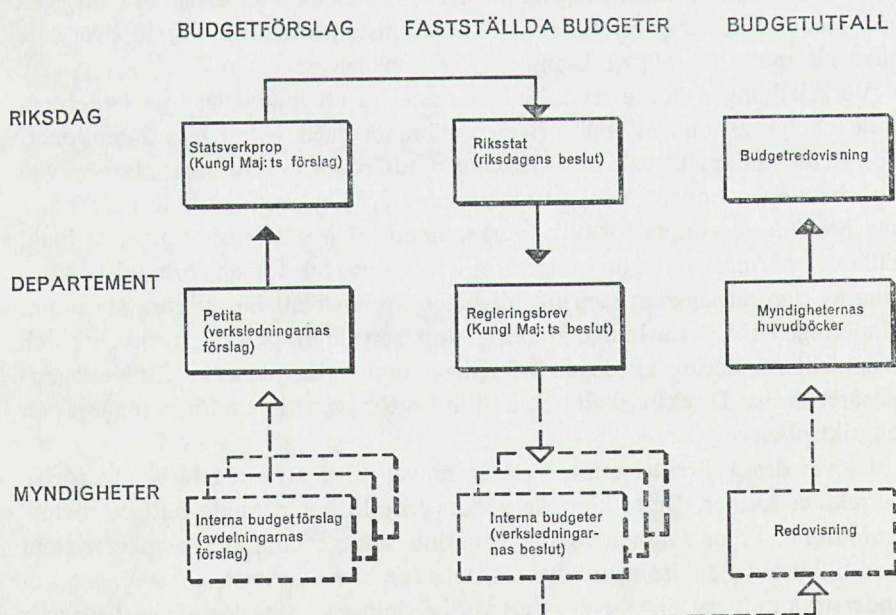
Verksledningen måste styra budgetarbetet så att innehållet i de underordnade chefernas budgetförslag överensstämmer med ledningens intentioner. För detta ändamål skall verksledningen utfärda direktiv som klargör vad verksledningen finner angeläget att uppnå och vilka resurser man i stort sett kan beräkna disponera för olika verksamheter. Direktiven skall i första hand gälla det närmast följande budgetåret och ge uttryck för en förhandsbedömning av den anslagsram som myndigheten kommer att ha att röra sig inom. Planeringen för detta budgetår blir i stort sett en fråga om precisering och eventuellt revidering av de ursprungligen uppgjorda planerna för verksamhetsåret ifråga. Direktiv skall också utfärdas för planeringen för petitaåret och långsiktsplaneringen.

Utöver dessa direktiv måste verksledningen tillse att budgetarbetet bedrivs i effektiva former. Detta kan ske genom föreskrifter rörande budgetarbetets omfattning, organisation och tidsplanering samt genom det blankettsystem med tillhörande anvisningar som fastställs för budgetarbetet. Utredningen vill understryka att det är väsentligt att verksledningen i sina föreskrifter klargör

Anknytningen till statsbudgeten

Programbudgetsystemet har utformats för att utgöra ett administrativt hjälpmedel för myndigheterna. Budgetsystemet kan emellertid inte konstrueras utan hänsyn till statsmakternas behov av informationer om verksamheten och möjligheter till styrning. Sambandet mellan myndigheternas ekonomiskt-administrativa system och statsbudgetsystemet kommer främst till uttryck i att myndigheternas petita underställs statsmakternas prövning, att anslag beviljas och ställs till myndigheternas förfogande samt att myndigheterna har att redovisa det ekonomiska utfallet av sin verksamhet.

Översiktligt schema över budgetproceduren



budgeteringens syfte och innebörd så att de som är engagerade i budgetarbetet får klart för sig vad man avser att vinna genom budgetering och kostnadskontroll.

Tidsplanen skall ange när budgetarbetet på avdelningarna och i centrala instanser skall börja och när de olika budgetförslagen skall avges. Vid utarbetandet av tidsplanen måste verksledningen ta hänsyn till två på förhand givna tidpunkter, nämligen att verksamhetsåret börjar den 1 juli och att petita för påföljande budgetår skall avges före den 1 september. Tidsplanen påverkas också av den tidpunkt då myndigheten erhåller regleringsbrevet från Kungl Maj:t. I övrigt blir tidsplanens utseende beroende på bland annat verksamhetens omfattning och på vilken nivå budgetarbetet påbörjas inom organisationen.

Blankettsystemet bör utarbetas centralt inom myndigheten, dock i samråd med de olika enheter inom myndigheten som skall utnyttja blanketterna ifråga. Den interna budgetens uppställning bestäms av det sätt på vilket verksledningen via budgeten vill samordna och styra myndighetens verksamhet medan utformningen av formulär för petita och långtidsplan bland annat bestäms av statsmakernas informationsbehov och de anvisningar som årligen utfärdas av finansdepartementet.

Samordningen av budgetförslagen från enheten inom myndigheten bör ledas av en verksledningen direkt underställd tjänsteman, förslagsvis chefen för den enhet som handhar myndighetens ekonomifunktion eller chefen för en särskild budget- och planeringsenhet, om sådan har organiserats. Det är väsentligt att sammanjämkningen av de olika budgetförslagen på de punkter som berör avdelningschefer eller andra budgetansvariga chefer har skett i samförstånd med dessa.

Genom kortperiodiska rapporter ges möjlighet till en fortlöpande analys av utfallet av verksamheten. Den egentliga budgetanalysen verkställs emellertid sedan budgetåret gått till ända och de slutgiltiga resultaten föreligger. Det är enligt utredningens uppfattning av väsentlig betydelse att budgetanalysen utförs systematiskt och grundligt. För att genomföra det arbete som sammanhänger med budgetanalysen torde större myndigheter till sin hjälp behöva en eller flera ekonomer.

Utformning av myndigheternas petita

Myndigheternas anslagsframställningar (petita) har till syfte att ge underlag för statsmakernas beslut om myndigheternas verksamheter. Uppgifter om vilka prestationer som avses bli framställda och hur mycket dessa kan beräknas kosta är väsentliga för att statsmakterna skall kunna bedöma olika verksamheters relativa angelägenhet och fördela tillgängliga resurser så att dessa på bästa sätt utnyttjas. Med tillgång till informationer av detta slag kan statsmakterna också bilda sig en uppfattning om produktivitets- och effektivitetsutvecklingen i myndigheternas verksamheter. Utredningen föreslår därför att uppgifter om kostnader och prestationer för myndigheternas olika program

Budgetsammandrag utvisande sambandet mellan kostnader och utgifter

Program	Intäkter	Drift-kostnader	Bidrag	Investerings-kostnader på driftbudgeten	Investerings-kostnader på kapital-budgeten
Program A		10 000			
Program A ₁					3 100
Program B		380			
Program B ₁			2 000		
Program C	1 120	1 120			
Program C ₁				120	
Summa	1 120	11 500	2 000	120	3 100

Avgår:

Komplementkostnader

Pensioner m m	1 330	335
Avskrivningar	250	70
Räntor	120	30
Portoavgifter	10	—
Utgiftsrester	90	—
Lagerminskning	—	65

Tillkommer:

Förskott	—
Lagerökning	200

Utgifter brutto	9 900	2 000	120	2 600	14 620
-----------------	-------	-------	-----	-------	--------

Intäkter	1 120
Inkomstrester	50

Utgifter netto	8 830	2 000	120	2 600	13 550
----------------	-------	-------	-----	-------	--------

redovisas såväl i myndigheternas anslagsframställning som i de långtidsbedömningar som bifogas dessa.

Statsmakternas planering innebär en samordning av hela det statliga verksamhetsfältet. Kraven på överskådlighet och sammanfattande mått på myndigheternas prestationer måste därför ställas högre än när det gäller myndigheternas egen budget. Av detta följer också att informationer som är för detaljerade för att statsmakterna i praktiken skall kunna utnyttja dem inte bör medtas i petita.

När det gäller programmen skall dessa i petita redovisas på sådant sätt att det klart framgår vilka ändamål de är avsedda att tillgodose. Detta innebär bland annat att program som har ett gemensamt ändamål skall redovisas under samma rubrik.

Någon redovisning av myndigheternas kostnader och prestationer fördelade på ansvarsområden skall normalt inte ske i petita. Ansvarsförhållandena inom den enskilda myndigheten bör utgöra en intern administrativ fråga för verksledningen. I vissa fall kan dock myndighetens organisatoriska uppbyggnad även avspeglas i petita. Det gäller då en byrå eller sektion ensam svarar för den verksamhet programmet avser. Myndigheternas petita bör härutöver utvisa ansvarsområden i sådana fall där en programindelning av redovisningstekniska skäl ställer sig för komplicerad. Statsmakterna får härigenom i varje fall en ungefärlig bild av kostnadernas fördelning på olika verksamheter.

För att bli i bättre stånd att bedöma konsekvenserna av en eventuell nedskärning av myndigheternas äskanden bör statsmakterna kunna ålägga dessa att i petita ange alternativa program med t ex 10 % lägre eller högre kostnader. Detta skulle medföra att myndigheterna själva fick större inflytande på prioriteringen av olika program inom deras eget område. Metoden bör dock användas med urskiljning och endast utnyttjas ifråga om verksamheter där det är möjligt att konkret ange vad prestationerna eller resultatet blir vid de olika kostnadsalternativen. Vissa risker torde annars finnas för att myndigheterna uppgör programmen på ett sådant sätt att man garderar sig genom att låta alternativet med den lägsta kostnadsramen representera vad man egentligen avser att uppnå.

Den långsiktiga planeringen skall alltid vara baserad på alternativa handlingsprogram. Det är nämligen framför allt i det långa perspektivet som mer genomgripande omläggningar av verksamheten kan övervägas. Det ligger dock i sakens natur att man varken kan eller bör företa en fullständig omprövning av de långsiktiga handlingslinjerna varje år. Utredningen föreslår därför att myndigheterna åläggs att med vissa mellanrum, t ex vart tredje år, inkomma med alternativa långtidsplaner. Statsmakterna kan på grundval därav ge anvisningar om vilket alternativ som bör ligga till grund för myndigheternas fortsatta planering. Alternativen bör inte endast avse förändringar i verksamhetens omfattning och organisation utan även i dess inriktning mot nya mål. I och med detta skulle man framtvinga en återkommande mål-medel-diskussion vid myndigheterna.

Liksom i myndigheternas interna budget skall den löpande verksamheten

Exempel på investeringskalkyl

Anskaffning: Stationsvagn för persontransporter

Anskaffningskostnad: 28 000 kr

Avskrivningstid: 5 år

Kalkylräntefot: 6 %

Årliga driftutgifter:

Löner.....	8 000: —
Drivmedel.....	5 500: —
Underhåll och reparationer.....	2 500: —

Övriga kostnader:

Pensioner m m.....	1 700: —
Avskrivningar.....	5 600: —
Räntor.....	840: —

Summa årlig kostnad..... 24 300: —

Beräknad körsträcka per år..... 50 000 km

därav transporter..... 35 000 km

Kr/transportkm..... 0,69

Beräknat antal personer i genomsnitt per transport..... 3

Kr/persontransportkm..... 0,23

resp investeringar och bidrag redovisas under separata program. Kostnaderna för den löpande verksamheten, och ibland även investeringarna, inbegriper beräknade pensionskostnader, avskrivningskostnader m m och bryter därigenom mot den nuvarande kassamässiga redovisningsprincipen. Som underlag för statsmakternas finansiella planering krävs dock att myndigheterna i petita och långtidsplan förutom kostnaderna även anger hur stora kassamässiga utgifter som genomförandet av programmen beräknas föranleda. Utredningen föreslår att dessa anges för den löpande verksamheten totalt samt för varje investeringsprogram. Myndigheterna skall också i en särskild uppställning visa vari differenserna mellan kostnader och utgifter består.

I myndigheternas planeringsrutin bör som tidigare framhållits ingå att upprätta investeringskalkyler för de investeringsprojekt som övervägs. Lönsamhetskalkyler i företagsekonomisk mening av typ »pay-off»-beräkningar eller internräntekalkyler förutsätter affärsmässig verksamhet och kan därför bara komma ifråga för vissa delar av statsförvaltningen. I all verksamhet är det emellertid väsentligt att klargöra inte endast vad olika tillgångar kostar i anskaffning utan också de årliga kostnaderna för utnyttjandet av tillgångarna ifråga. Genom att ställa dessa kostnader mot de prestationer som man med hjälp av investeringarna vill uppnå får man underlag för en bedömning av olika projekts ekonomiska försvarbarhet.

De investeringskalkyler som myndigheterna upprättar bör bifogas petita dels för att statsmakterna själva skall kunna bedöma angelägenheten av de olika föreslagna projekten, dels för att de skall kunna kontrollera att kalkylerna är välgrundade. Myndigheternas skyldighet att utföra investeringskalkyler för petita måste dock begränsas till projekt som statsmakterna kan ha intresse av att närmare granska. Utredningen föreslår att sådana kalkyler som gäller investeringsprojekt inom ramen för ett oförändrat prestationsprogram inte behöver underställas statsmakternas granskning om investeringsutgifterna håller sig inom en viss beloppsgräns. För investeringar som innebär kapacitetsutbyggnad eller sammanhänger med en ny verksamhet skall kalkyler som regel bifogas anslagsframställningarna. Även här kan en beloppsgräns övervägas i syfte att sålla ut investeringar av liten ekonomisk betydelse.

Regleringsbrev

Den styrning som statsmakterna utövar genom anslagsgivningen kommer till uttryck dels i de av riksdagen beslutade anslagen på riksstaten, dels i de av Kungl Maj:t utfärdade regleringsbreven. I praktiken är det genom regleringsbreven som besluten når och påverkar myndigheterna. Kravet på en harmonisering mellan programbudgetering vid myndigheterna och statsmakternas styrning blir därför mycket framträdande när det gäller regleringsbrevens innehåll.

Regleringsbreven bör enligt utredningens mening ges ett sådant innehåll att de återspeglar programindelningen i petita och utvisar statsmakternas ställningstagande till myndigheternas budgetförslag. Regleringsbrevet kommer därmed att innehålla den för myndigheten fastställda budgeten.

Exempel på innehåll i regleringsbrev

Statens bakteriologiska laboratorium är tillsammans med medicinalstyrelsen landets centrala institution för epidemiologiskt befolkningsskydd. Laboratoriets uppgift är ...

Med hänvisning till riksdagens uttalande i fråga om laboratoriets verksamhet och ekonomi fastställer Kungl. Maj:t följande budget för SBL budgetåret 1965/66.

Program för den löpande verksamheten	Intäkter	Kostnader	Utgifter
A. Självbärande verksamhetsgrenar	13 532 000	13 272 000	10 222 000
I Diagnostik			
a) bakteriologisk			
b) virologisk			
c) immunologisk			
II Produktion			
a) bakteriologisk			
b) virologisk			
III Försäljning av inköpta preparat			
B. Forskning, m m		3 000 000	2 200 000
I Forskningsprojekt			
II Epidemibekämpning			
III Övrigt (undervisning, beredskapslagr. m m)			
Summa	13 532 000	16 272 000	12 422 000

Intäkter från A	13 272 000
Kostnader för A	13 532 000
Över-/underskott av A	+ 260 000
Komplementkostnader m m. för A	3 050 000
Kassamässigt överskott av A	3 310 000
Avgår Nettoutgift för B	2 200 000
Kassamässigt överskott av den löpande verksamheten vid SBL.	1 110 000

Program för investeringar	Kostnader	Utgifter
A. Inredning och utrustning av nya lokaler..	950 000	950 000
B. Övrig utrustning och anskaffning av inventarier	700 000	700 000
Summa	1 650 000	1 650 000

Kungl. Maj:t föreskriver att för den del av verksamheten som icke omfattas av kravet på full kostnadstäckning må kostnaderna (utgifterna) uppgå till högst 3 milj kr (2,2 milj kr).

Kungl Maj:t medger

att SBL får utöka verksamheten inom program A.I.b. med diagnostik dels av med beräknade intäkter/kostnader om ca kr. dels av

att utvecklingsarbetet i anslutning till den bakteriologiska diagnostiken inriktas på, och medan projekt bör anstå.

att den av laboratoriet föreslagna rationaliseringen av genomförs under året och att utgifterna för därmed sammanhängande investeringar må uppgå till högst kr.

Syftet med regleringsbrevet är i första hand att ge myndigheterna anvisningar för verkställigheten av programmen. Det kan då diskuteras om bindningarna bör avse programmen för verksamheten eller de olika kostnadsslagen, om de skall avse kostnader eller utgifter och om de skall avse en myndighets hela verksamhet eller särskilja mindre delar därav.

Utredningen förordar som princip att statsmakternas styrning av myndigheternas ekonomi sker genom bindningar av kostnaderna för programmen. En särskild utgiftsberäkning bör dock göras i petita och intas i regleringsbrevet. Dessa skulle därmed komma att uppta program och kostnader per program som budgetposter i en plan för disposition av de medel som ställts till myndighetens förfogande medan utgiftsberäkningen endast skulle vara en riktpunkt.

Utredningen kan inte ge en generell rekommendation om hur hård bindningen till de i regleringsbrevet intagna programmen och kostnadsangivelserna bör vara. I vissa fall kan en hård bindning till program vara olämplig ur effektivitetssynpunkt, eftersom det skulle kunna hindra myndighetens anpassning efter förändringar i efterfrågan på dess olika slag av tjänster. Överhuvudtaget bör bindningen inte vara sådan att den hindrar myndigheterna att i varje situation sätta in den mest lämpliga åtgärden. Å andra sidan finns det verksamheter där en bindning till ett avgränsat program är den enda styrmöjligheten, eftersom prestationerna är mycket svåra att ange. Det gäller t ex forskning. Likaså finns det exempel på myndigheter där det knappast kan innebära några nackdelar att göra en framställning till Kungl Maj:t när en större avvikelse från de uppgjorda programmen framstår som nödvändig. Självfallet måste alltid avvikelser av betydelse motiveras.

Utredningen anser att det måste ankomma på Kungl Maj:t att inom ramen för förslagsanslag utforma föreskrifterna i regleringsbrevet så att de ger uttryck för statsmakternas styrning men inte därutöver medför bindningar som står i strid med programbudgeteringens syften.

När det gäller utfärdandet av regleringsbrevet föreslår utredningen att de skall sammanställas och tryckas i en särskild publikation som skulle ersätta den nuvarande statsliggaren. Denna publikation skulle bli en handbok som gav en samlad bild av de statliga myndigheternas verksamhet sedd ur ekonomiska synpunkter.

Anslagsgivningen

Såsom nyss framhölls förordar utredningen att statsmakternas styrning av myndigheterna skall ske i program- och kostnadstermer. Ett bibehållande av nuvarande anslagssystem vid en programbudgetering skulle medföra en hårdare låsning av myndigheternas handlingsfrihet än vad som idag förekommer. Resultatet skulle bli att statsmakterna i detalj skulle besluta om både utgiftsslagen och fördelningen av anvisade resurser på myndigheternas olika program. Denna dubbla bindning skulle sannolikt försvåra i stället för att förbättra möjligheterna till effektivisering av statsverksamheten. Bl a mot

Medel för styrning

Utredningen föreslår att man lämnar avlönings- och omkostnadsanslagen som huvudsakligt medel att styra myndigheters verksamhet. I stället bör styrningen ske via program. Huvudprincipen för denna styrning bör enligt utredningens mening vara att man inte binder myndigheterna för hårt utan att dessa inom ramen för anslag till relativt vidsträckt angivna ändamål har en rörelsefrihet som medger en viss omdisponering av medel mellan myndighetens olika program under verkställighetsskedet. Vilka bindningar som skall gälla för myndigheten i detta avseende får avgöras i varje särskilt fall genom föreskrifter i regleringsbrevet.

Exempel på uppställning i petita

Statens bakteriologiska laboratorium — verksamhet och ekonomi budgetåren 1964/65, 1965/66 och 1966/67					
	1964/65			1965/66 Budget	1966/67 Budget- förslag
	Budget	Utfall	Avvikelse		
A. SBL:s självbärande verksamhetsgrenar (produktion och diagnostik)					
Försäljningsintäkter	12 600 000	12 697 000	97 000	13 532 000	14 555 000
Totalkostnader	12 400 000	12 540 000	140 000	13 272 000	14 645 000
Över-/underskott	+ 200 000	+ 157 000	- 43 000	+ 260 000	- 90 000
Komplementkostnader m m	2 650 000	2 710 000	60 000	3 050 000	3 180 000
Nettoinkomster	2 850 000	2 867 000	17 000	3 310 000	3 090 000
B. Forskning m m					
Totalkostnader	3 200 000	3 260 000	60 000	3 500 000	3 800 000
Avgår bidrag från med. forskningsrådet samt do- nationsmedel	300 000	300 000	—	500 000	650 000
Återstående kostnader för SBL	2 900 000	2 960 000	60 000	3 000 000	3 150 000
Komplementkostnader m m	775 000	780 000	5 000	800 000	900 000
Nettoutgifter	2 125 000	2 180 000	55 000	2 200 000	2 250 000
C. Investeringar					
Utgifter för inredning och utrustning av nya lokaler	950 000	900 000	50 000	950 000	950 000
Utgifter för övrig anskaff- ning av inventarier	700 000	700 000		700 000	1 200 000
Totala investeringsutgifter .	1 650 000	1 600 000	50 000	1 650 000	2 150 000

¹ Komplementkostnaderna ökar årets kassamässiga överskott (resp minskar underskott) eftersom de ingår i försäljningsintäkterna men ej är utgift för SBL under året.

denna bakgrund måste nuvarande avlönings- och omkostnadsanslag betecknas som klart olämpliga vid införande av programbudgetering.

Utredningen vill i stället anvisa två vägar för anslagsgivningen till myndigheternas löpande verksamhet som båda är förenliga med programbudgeteringen.

Det första av de två alternativen (I) innebär att anslag skulle utgå för *total-kostnaderna* för myndigheternas löpande verksamhet. Den planerade verksamheten skulle beskrivas i ett eller flera ändamålsinriktade program till vilka anslagen skulle knytas. För investeringar över såväl drift- som kapitalbudgeten skulle anslag utgå för beräknade utgifter, liksom för närvarande. Särskilda anslag skulle utgå för bidrag som utbetalas av myndigheterna. För flertalet bidrag torde årets kostnader komma att motsvara utgifterna och principen om kostnadsanslag skulle följas. Den beräkning av behovet av betalningsmedel som föreslås ingå i myndigheternas petita skulle ligga till grund för Kungl Maj:ts finansiella planering av statens inkomster och utgifter.

Regleringsbrevens skulle innehålla riksdagens och Kungl Maj:ts ställningstaganden till myndighetens verksamhetsplaner och uppta programmen, kostnader och intäkter per program samt beräknade utgifter.

Det andra alternativet (II) innebär att anslag skulle utgå för beräknade *utgifter*. Även i detta fall skulle anslagen vara ändamålsinriktade och avse ett eller flera program för myndigheternas drift. Särskilda utgiftsanslag skulle utgå för investeringar resp bidrag.

Regleringsbrevens skulle liksom i alternativ I innehålla program, kostnader och intäkter. Komplementkostnaderna skulle upptas som en avdragspost från kostnaderna. Återstoden skulle då utgöra de utgifter som motsvarade myndighetens anslag.

Av dessa två alternativ skulle det första innebära det mest konsekventa fullföljandet av programbudgeteringens principer. Det skulle emellertid förutsätta avsevärda förändringar i principerna för riksstatens uppställning. Utredningen förutsätter nämligen att riksstaten vid kostnadsanslag skulle komma att uppta såväl kostnader som utgifter.

En tänkbar lösning för den egentliga uppställningen av riksstaten skulle då kunna innebära att för varje program redovisades jämsides såväl intäkter/inkomster som kostnader och utgifter. Utgiftskolumnen skulle därvid i stort sett komma att motsvara nuvarande riksstat. Den skulle dock kunna bli en mera renodlad kassabudget när den är frikopplad från anslagsgivningen.

En annan teknisk lösning vore två skilda uppställningar, d v s en kostnadsbudget och en utgiftsbudget som tillsammans utgjorde riksstaten.

Alternativet med utgiftsanslag skulle inte medföra några principiella ändringar av riksstaten ifråga om den kassamässiga redovisningen. Däremot innebär också detta alternativ en mera genomförd ändamålsinriktning av anslagen än för närvarande.

I fråga om anslagskonstruktionen för myndigheter med intäkter av större betydelse har utredningen inte funnit skäl för att föreslå avsteg från principen om bruttoredovisning på riksstaten i samband med införande av programbud-

Exempel på ett avsnitt av driftbudgeten vid anslagsalternativ I (gemensam uppställning för kostnader och utgifter)

	Intäkter/ Inkomster	Kostnader	Utgifter
A. Justitiedepartementet m m -----			
F. Kriminalvården m m			
Central administration, förslagsanslag ..		15 000 000	12 000 000
Anstaltsvård:			
Löpande verksamhet, förslagsanslag..		134 000 000	109 000 000
Investeringar, reservationsanslag			12 000 000
Understöd åt villkorligt frigivna		2 000 000	2 000 000
.....			
Frivård:			
Löpande verksamhet, förslagsanslag..		20 000 000	15 000 000
Ersättning till övervakare		6 000 000	6 000 000
.....			
Nämnder		1 500 000	1 500 000

getering. Som allmän rekommendation vill dock utredningen betona att myndigheternas intäkter alltid bör ställas mot kostnaderna i de sammanhang där dess ekonomi bedöms. Intäkterna bör beräknas lika omsorgsfullt som kostnaderna och hänföras till programmen såväl i anslagsframställningarna som i regleringsbreven.

Som sammanfattande synpunkt på anslagsfrågan understryker utredningen att det ligger helt i linje med programbudgeteringens betoning av kostnaderna att dessa även skall tillmätas avgörande betydelse i statsmakternas beslut. Utredningens principiella uppfattning är därför att programbudgetering vid myndigheterna bör fullföljas med kostnadsanslag på riksstaten. Eftersom det kan bereda svårigheter att under ett övergångsskede – om programbudgetering successivt införs – laborera med olika typer av anslag till olika myndigheter är utredningen dock beredd att i väntan på en ändring av formerna för riksstatens uppställning rekommendera ändamålsinriktade utgiftsanslag.

Pris 8 kr.



