Rf KB
Oc

Marknadsanpassade

SERVICE- OCH STABS-FUNKTIONER

– ny organisation av stödet till

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

om stabsmyndigheternas verksamhet

SOU 1991:41

Rf KB
Oc

Marknadsanpassade

SERVICE- OCH STABS-FUNKTIONER

– ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli

Bilagedel till betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet

SOU 1991:41

Statens offentliga utredningar
1991:41
Civildepartementet

Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner

- Ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli

Bilagedel

Bilagedel till betänkande av utredningen om stabsmyndigheternas verksamhet
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

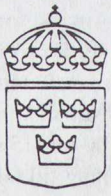
Stockholm 1991

ISBN 91-38-10788-0
ISSN 0375-250X

Bilageförteckning

Bilaga 1 Kommittédirektiv (dir. 1990:19)
Bilaga 2 Tidigare utredningsförslag om stabsmyndigheternas verksamhet
Bilaga 3 Särskilda rapporter och anslagsframställningar
Bilaga 4 Nya ledningsformer för statsförvaltningen
Bilaga 5 Myndigheternas behov av stöd
Bilaga 6 Regeringens behov av stöd
Bilaga 7 Centrala arbetsgivarfunktioner
Bilaga 8 Pensionsadministration
Bilaga 9 Stabsmyndigheternas föreskrifter
Bilaga 10 Vissa ADB-frågor
Bilaga 11 Interna och externa samband i RRV:s ekonomiska avdelnings verksamhet
Bilaga 12 Statsfinansiell information och det statliga betalningssystemet
Bilaga 13 Administrativ service
Bilaga 14 Stöd i lednings- och chefsfrågor
Bilaga 15 Gemensamma ekonomi- och personaladministrativa informationssystem
Bilaga 16 För statsförvaltningen gemensamt utvecklingsarbete
Bilaga 17 Anpassning av revisionen
Bilaga 18 Viss utredningsverksamhet
Bilaga 19 Tjänsteexport
Bilaga 20 EG-aspekter
Bilaga 21 Försvarets civilförvaltning
Bilaga 22 Länsstyrelsernas organisationsnämnd
Bilaga 23 Myndigheter som lämnar stöd
Bilaga 24 Företag, organisationer och andra myndigheter som lämnar stöd
Bilaga 25 Strukturering av stödmyndigheternas verksamhet

Kommittédirektiv



Dir. 1990:19

Stöd till förnyelsearbetet i statsförvaltningen

Dir. 1990:19

Beslut vid regeringssammanträde 1990-04-19

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

1 Mitt förslag

Jag föreslår att en särskild utredare tillkallas för att se över verksamheten vid de s.k. stabsmyndigheterna i syfte att förbättra stödet till effektiviseringen av den statliga verksamheten.

2 Uppdragets bakgrund

Den offentliga verksamheten har byggts ut i snabb takt under efterkrigstiden. Möjligheterna att tillföra den offentliga sektorn ytterligare finansiella och personella resurser är nu starkt begränsade. Det är därför viktigt att öka utbytet av insatta resurser.

För att höja effektiviteten pågår en målmedveten ändring av det sätt på vilket den statliga verksamheten styrs.

Myndigheterna ges nu ett ökat ansvar för resultaten av verksamheten och ökade befogenheter att avgöra hur den skall bedrivas. Denna ändring har åstadkommits genom verksledningsbeslutet (prop. 1986/87:99, KU 29, rskr. 226), genom utveckling av styrningen (prop. 1987/88:150, FiU 30, rskr. 394), genom den nya budgetprocess som föreskrivs med budgetförordningen (1989:400) och genom en successiv delegering av arbetsgivaruppgifter (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48) samt genom annan delegering och regelförenkling (prop. 1989/90:100 bil. 2 avsnitt 3.5).

En motsvarande utveckling pågår i andra länder (jfr prop. 1989/90:100 bil. 2 avsnitt 3.7).

Det förutsätts att departementen inom sina respektive områden i ökad ut-

sträckning tar initiativ till åtgärder för att förnya den statliga verksamheten.

De statliga myndigheterna har på senare år fått ökade möjligheter att finansiera sitt förnyelsearbete. Sedan år 1987 kan de sålunda få bidrag från de statliga förnyelsefonderna till större projekt, främst sådana där nya vägar och metoder för förnyelse prövas. I ramavtalet om löner 1989–1990 för statstjänstemän m.fl. (RALS 1989-90) har vidare parterna avsatt 300 milj. kr. för kompetensutveckling. Regeringen har i årets budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 15 s. 28) begärt medel för att genomföra dessa åtgärder.

Sedan lång tid lämnar några stabsmyndigheter stöd och service till regeringen, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna i fråga om bl.a. effektivisering och annan förnyelse av den statliga verksamheten. Flertalet av dessa stabsmyndigheter hör till civildepartementet och inriktar i huvudsak sin verksamhet på att vara ett stöd för regeringen och andra myndigheter. Till gruppen stabsmyndigheter räknas i första hand statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens arbetsgivarverk (SAV), statens löne- och pensionsverk (SPV) samt statens institut för personalutveckling (SIPU). Förekomsten av myndigheter med stabsuppgifter har medverkat till att regeringskansliets resurser kunnat begränsas.

Utöver nu nämnda fem stabsmyndigheter finns andra myndigheter och organisationer som lämnar stöd och service till förvaltningsmyndigheter och domstolar. Inom t.ex. försvarsdepartementets område arbetar försvarets civilförvaltning (FCF), försvarets datacentral (FDC) och försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) med uppgifter som delvis motsvarar stabsmyndigheternas. Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) bistår länsstyrelserna och domstolsverket (DV) har bl.a. till uppgift att se till att domstolarnas verksamhet bedrivs effektivt. Inom högskolesektorn har utrustningsnämnden för universitet och högskolor (UUH) vissa uppgifter inom ADB-området som motsvarar statskontorets. Inom regeringskansliet lämnar vidare regeringskansliets förvaltningskontor stöd och service till departementen av delvis likartat slag som stabsmyndigheterna.

Härtill kommer det stöd som olika kommersiella konsultföretag m.m. på uppdrag lämnar myndigheterna och regeringen.

Stabsmyndigheternas uppgifter och roller präglas av den hittillsvarande ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna. När denna ändras, förändras helt naturligt också förutsättningarna för det centrala stödet till förnyelse- och utvecklingsarbetet. Dagens myndighetsorganisation för stöd och service till regeringen och myndigheterna behöver därför ses över med hänsyn till de nya förutsättningarna. Syftet är att den verksamhet som bedrivs av främst stabsmyndigheterna skall anpassas så att den blir ett effektivt stöd i arbetet med att utveckla och förbättra verksamheten.

I årets budgetproposition (prop. 1989/90:100 bil. 2 avsnitt 3.2.2) anger jag

att en översyn planeras av stabsmyndigheterna för att deras verksamhet skall kunna bli ett effektivt stöd för den förvaltningspolitiska utvecklingen.

Jag återkommer nu till denna fråga.

3 Utgångspunkter

Målet bör vara att förvaltningsmyndigheterna och regeringen får det stöd de behöver för att effektivisera den statliga verksamheten under de nya förutsättningarna.

Förvaltningsmyndigheterna behöver kunna erbjudas ett förstärkt verksamhetsorienterat stöd på en mängd områden, t.ex. i fråga om ekonomi- och resultatstyrning, löne- och personalpolitik, användning av ADB, organisationsutveckling, metoder för produktion av olika slag av offentliga tjänster och ledningsfrågor. Detta stöd kan lämnas bl.a. genom konsultinsatser och utbildning samt i form av metodstöd. Särskilt metodologiskt stöd kan behövas för att göra de fördjupade presentationer och analyser som ingår i den nya budgetprocessen.

Arbetsgivarbefogenheter delegeras successivt från SAV till myndigheterna. Syftet härmed är bl.a. att myndigheterna skall kunna använda sina utökade befogenheter så att personal- och lönepolitiken aktivt främjar förnyelsearbetet. Myndigheterna behöver kunna erbjudas ett stärkt stöd för att leva upp till sin nya arbetsgivarroll.

De nya styrmetoderna medför att *regeringen* behöver ett vidgat och stärkt stöd av revisionella insatser. Dessa kan avse granskning av årsredovisningar samt underliggande löpande redovisningar och resultatredovisningar samt granskning och analys av det fördjupade underlag som myndigheterna skall lämna vart tredje år. Revisionen behöver också på uppdrag av regeringen och på eget initiativ kunna granska effektiviteten i enskilda myndigheters verksamhet och de sektorsövergripande system och funktioner som finns hos flera myndigheter. Revisionellt stöd kan också behövas vid t.ex. handläggning av vissa regeringsärenden.

Stöd behövs också för att vidareutveckla de metoder som regeringen styr myndigheterna med samt för att vidareutveckla och föra ut riksdagens och regeringens syn på hur den statliga verksamheten bör effektiviseras.

Regeringen behöver också erbjudas stärkt stöd för att analysera problem och möjligheter, utforma styrningen för enskilda verksamheter eller samhällssektorer, ge särskilda direktiv och värdera förslag. Som ett komplement till myndigheternas egen fördjupade analys behövs dessutom kvalificerat analysstöd för att utvärdera olika offentliga insatser samt för att finna nya sätt att nå de avsedda välfärdsmålen. Sådana anlyser kan vidare behöva göras med ett sektorsövergripande perspektiv. Underlag i dessa frågor kan lämnas av bl.a. revisionen.

Regeringen behöver information om den statsfinansiella utvecklingen. Underlaget ges både i form av analys av utfall samt löpande prognoser på kort och lång sikt. Detta underlag är av stor betydelse för stabiliseringspolitiska bedömningar av den svenska ekonomin och behöver successivt utvecklas. En utveckling av det statliga betalningssystemet och metoderna för kassahållning m.m. som bidrar till en effektivare resurshushållning behövs också.

4 Närmare synpunkter på olika stabsmyndigheters verksamhet

Statskontoret är för närvarande i första hand ett utrednings- och utvecklingsorgan åt regeringen. I viss utsträckning och på olika sätt lämnar statskontoret också stöd direkt till enskilda förvaltningsmyndigheter. Statskontoret utför även verksamhet på eget intiativ. Statskontorets roller som stabsorgan till regeringen samt stödjande och rådgivande organ till myndigheterna har visat sig innebära principiella och praktiska problem för såväl statskontoret som dess avnämare. En ny beslutsordning och en ny finansieringsform för ADB-investeringar håller på att införas. Detta påverkar det stöd som myndigheterna och regeringen kan behöva på området.

RRV utför bl.a. revision, meddelar föreskrifter i fråga om redovisning, utvecklar metoder för budgetering och redovisning, lämnar råd och svarar för utveckling och förvaltning av stora ekonomiadministrativa system. RRV framställer också riksredovisning, finansstatistik, budgetprognoser och inkomstberäkningar. Uppgiften att med revision granska andra myndigheters verksamhet kan i vart fall principiellt vara svår att förena med vissa av RRV:s övriga uppgifter. Enligt budgetförordningen skall myndigheterna årligen – utöver det sedvanliga ekonomiska bokslutet – lämna en resultatredovisning och vart tredje år en fördjupad anslagsframställning. Det är viktigt att redovisnings- och förvaltningsrevisionen anpassas till de behov av revision som följer av den nya budgetprocessen och till den förnyelse av den statliga verksamheten som pågår.

SIPU bedriver utbildnings- och konsultverksamhet för att främja kompetensutvecklingen i statsförvaltningen. I SIPU ingår statens institut för ledarskap (Stil) som arbetar med chefsförsörjning och strategisk ledning. SIPU bedriver också en omfattande internationell konsultverksamhet. SIPU har även till uppgift att fortlöpande bevaka behovet av kompetensutveckling i statsförvaltningen och att föreslå regeringen åtgärder. Utbildnings- och konsultverksamheten avgiftsfinansieras. När SIPU bildades bestod verksamheten i huvudsak av en central kursverksamhet till vilken myndigheterna sände deltagare. Avsikten var då att RRV, statskontoret, SAV och SPV inom sina respektive områden skulle svara för den sakliga kompetensen i kurserna. Denna uppdelning har inte fullföljts i praktiken. I dag utgörs en stor del av

SIPU:s verksamhet av utbildnings- och konsultuppdrag som utförs vid respektive myndighet. För denna verksamhet har SIPU anskaffat egna resurser för att utveckla kunnande på olika ämnesområden. Samtidigt bedriver andra stabsmyndigheter utbildnings- och seminarieverksamhet för att få ut sitt kunnande i praktisk tillämpning

SAV företräder staten vid centrala förhandlingar om löner och andra anställningsvillkor för statsanställda samt för andra som har statligt reglerade tjänster. Förhandlingarna förs på grundval av den statliga arbetsgivarpolitik som SAV medverkar i att utforma. När en allt större del av arbetsgivaruppgifterna delegeras, behöver verket i allt högre grad inrikta sin verksamhet på att lämna stöd till de enskilda myndigheterna, när de utövar sin arbetsgivarroll. Som ett led i förnyelsearbetet kan myndigheterna behöva stöd att utveckla produktivitets- och effektivitetsfrämjande löne- och arbetsformer. Vidare kan av arbetsgivaren observerade hinder mot förnyelse behöva tas upp i lokala eller centrala förhandlingar.

Statskontoret, RRV, SAV och SIPU arbetar alla med att *utveckla styrningen* av förvaltningen och ge stöd åt myndigheterna och regeringen i olika faser av den nya budgetprocessen. Behovet av samverkan på detta område mellan stabsmyndigheterna har blivit alltmer påtagligt. Det har också i övrigt visat sig vara nödvändigt med ett väl utvecklat samarbete mellan stabsmyndigheterna, bl.a. för att kunna erbjuda myndigheterna ett samlat stöd inom flera kompetensområden. En vidareutveckling av den samordning som inletts är nödvändig.

SPV beslutar om och betalar ut tjänstepension och förmåner från statens tjänstegrupplivförsäkring. SPV lämnar vidare stöd åt myndigheter genom att svara för automatisk matrikelföring och genom att förvalta och tillhandahålla personaladministrativa informationssystem, generella löneuträkningssystem samt för- och eftersystem till dessa. Verksamheten avses från budgetåret 1990/91 vara helt avgiftsfinansierad. SPV utför således i stor utsträckning produktions- och serviceuppgifter åt anställningsmyndigheterna. De datoriserade löne- och pensionssystemen anpassas till de avtal som SAV träffar. SPV framställer också visst analysunderlag till SAV. Förutsättningarna för SPV:s verksamhet kan påverkas av det ändrade huvudmannaskapet för vissa lärartjänster samt av pensionsavtal bl.a. för affärsverk och bolag.

RRV och SPV utvecklar, förvaltar och driver stora, *generella ekonomiresp. personaladministrativa informationssystem*. Hos användarmyndigheterna finns informationsmässiga samband mellan dessa system och ibland använder en myndighet delar av systemen i en och samma tekniska miljö. På båda områdena går utvecklingen också mot ökad användning av för- och eftersystem och i viss mån även lokala system som särskilt anpassas till en myndighets behov. RRV och SPV behöver då ange de krav som olika former av lokala system skall tillgodose. Behovet av samordning blir allt tydligare på

dessa områden och åtgärder utöver vad de två myndigheterna vidtagit behövs.

Med hänsyn till att i vissa avseenden särskilda förutsättningar gäller för den statliga verksamheten behöver visst *gemensamt utvecklingsarbete* bedrivas. Utvecklingsarbetet kan i den del fall avse kompetensområden som för närvarande är företrädda hos olika stabsmyndigheter. Utvecklingsarbetet bör inriktas enligt riksdagens och regeringens intentioner.

Kammarkollegiet bedriver en ganska omfattande avgiftsfinansierad *administrativ serviceverksamhet,* bl.a. när det gäller ekonomisk redovisning, i förhållande till ett stort antal myndigheter. Denna verksamhet har emellertid endast ett begränsat samband med kammarkollegiets övriga verksamhet.

Inom *försvarsdepartementets verksamhetsområde* lämnar FCF och FRI stöd till myndigheterna. Inriktningen är för närvarande att så långt möjligt undvika organisatoriska särlösningar för försvaret.

Slutligen kan nämnas att myndigheternas ökade ansvar och befogenheter i första ledet vilar på myndighetscheferna. Myndighetschefer och även styrelser behöver tillgång till kvalificerat *stöd i lednings- och utvecklingsfrågor.*

Sammantaget innebär de nu redovisade förhållandena att stödverksamheten bör ses över i syfte att göra den så effektiv som möjligt.

5 Utredningens inriktning

Vid översynen bör prövas hur ett behovsanpassat och kvalificerat stöd kan erbjudas avnämarna, hur rollkonflikter betingade av olika stödorgans uppgifter, uppdragsgivare och finansieringsformer kan begränsas, hur överföring av kompetens och erfarenheter mellan utvecklings-, revisions-, utrednings-, konsult- och utbildningsverksamhet kan underlättas och hur en bättre samordning av insatserna skall kunna uppnås. Sådana styr- och finansieringsformer bör användas som kan medverka till en effektivare stödverksamhet. Översynen skall omfatta främst strukturella frågor om stödverksamhetens inriktning, omfattning, organisation och finansiering.

Utredaren skall också beakta regeringens behov av riksredovisning, finansstatistik, budgetprognoser och inkomstberäkningar samt annat underlag för statsfinansiella beräkningar och prognoser. Vidare skall behovet av fortsatt utvecklingsarbete avseende bl.a. betalnings- och redovisningssystem beaktas.

Översynen skall gälla verksamheten inom statskontoret, RRV, SAV, SPV och SIPU samt kammarkollegiets administrativa serviceverksamhet, men kan om så visar sig nödvändigt också beröra verksamhet vid andra myndigheter.

Varje organisatorisk utformning av stöd- och kontrollverksamheten är

förenad med för- och nackdelar i olika avseenden. En ändrad struktur medför inte enbart fördelar, utan troligen även vissa nackdelar som inte är av övergående natur. Detta kan t.ex. gälla uppdelning och överföring av kompetens och erfarenhet mellan organisationer. Utredaren bör belysa om uppkommande nackdelar kan begränsas med olika åtgärder.

Mot bakgrund av den analys som utredaren gör och den allmänna inriktning jag nu har angett, bör utredaren pröva att utforma verksamheten i huvudsaklig överensstämmelse med de riktlinjer för olika områden som jag anger i det följande.

5.1 Stöd till myndigheterna

Det förhållandet att myndigheter kan behöva stöd är inte ett tillräckligt skäl att hålla en statlig stödorganisation med myndighetskaraktär. Åtskilligt av det stöd som myndigheterna behöver kan nämligen köpas från konsultföretag som finns eller växer fram på marknaden. Enligt min mening finns främst tre motiv för att tillhandahålla stöd av olika slag från en särskild statlig stödorganisation. Det ena är att en sådan kan vara särskilt väl förtrogen med de regler, metoder, synsätt och förhållningssätt som gäller i statsförvaltningen men som inte alltid låter sig uttryckas i bestämmelser som är lätta tillämpa. Det andra motivet är att staten behöver ha en organisation som kan utföra utvecklingsarbete för den typ av verksamhet som statliga förvaltningsmyndigheter driver och som dessutom kan föra ut resultaten i praktisk tillämpning vid myndighetsinriktat stöd. Det tredje motivet är att marknaden av olika skäl inte alltid erbjuder det stöd som de statliga myndigheterna efterfrågar.

Behovet att kunna erbjuda stöd och bedriva utvecklingsarbete som samtidigt innefattar flera kompetensområden kan, enligt min mening, tala för att det är önskvärt att hålla samman åtminstone stora delar av den stödverksamhet som är riktad till myndigheterna. Denna verksamhet skulle kunna omfatta bl.a. löne- och personalpolitik, ekonomi- och resultatstyrning, organisationsutveckling, användning av ADB, metoder för produktion av olika slag av offentliga tjänster, ledningsfrågor samt förvaltnings- och arbetsrättslig kompetens. För att främja kunskaps- och erfarenhetsöverföringen kan fördelar finnas i att inom respektive kompetensområde hålla samman de olika former i vilka stöd kan lämnas, nämligen utveckling, utredning, konsultverksamhet och utbildning. Utredaren bör lämna förslag om hur stödet till myndigheterna och utvecklingsarbete av gemensamt statliga intresse bör finansieras.

I den samlade stödverksamheten ingår förhandlingar avseende kollektivavtal för statsanställda. Hur beslutsfunktionerna avseende olika förhandlingsfrågor och förhandlingsfunktioner i övrigt bör förankras i stödorganisa-

tionen bör övervägas särskilt av utredaren. Förhandlingsverksamheten, liksom den övriga stödverksamheten, bör utgå från verksamhetsintresset.

En sammanhållen stödorganisation kan bli ganska omfattande. Detta kan resa särskilda problem i en verksamhet av aktuellt slag. Utredaren kan därför behöva överväga olika organisatoriska och ledningsmässiga konstruktioner som gör det möjligt att hålla samman verksamheten och bedriva den effektivt. Om utredaren finner att det inte är lämpligt eller möjligt att hålla samman stödverksamheten i en organisation bör en i ansvarsområden delad organisation föreslås. I så fall skall utredaren också föreslå erforderliga samordningsåtgärder mellan stödverksamhetens olika organisationsdelar.

Lokaliseringen av den verksamhet som SPV bedriver skall inte prövas av utredaren.

Utredaren skall pröva om kammarkollegiets avgiftsfinansierade administrativa serviceverksamhet bör anknytas till stödverksamheten.

I fråga om de för statsförvaltningen gemensamma personal- och ekonomiadministrativa systemen bör utredaren lämna förslag om hur beställar- och leverantörsfunktionerna bör utformas för dessa system. Vidare bör prövas om och hur ansvaret för utveckling, förvaltning respektive drift av dessa olika system kan samordnas.

SIPU bedriver i dag verksamhet inom ledarskapsområdet. Utredaren bör belysa hur kvalificerat stöd till myndighetschefer och styrelser i lednings- och utvecklingsfrågor fortsättningsvis kan tillgodoses.

Omfattningen och inriktningen av stödverksamheten bör på sikt bestämmas av efterfrågan. För att få en grund för den initiala inriktningen och dimensioneringen av stödorganisationen bör utredaren i lämplig form inhämta bedömningar från avsedda avnämare. Myndigheternas finansiella förutsättningar att efterfråga stöd bör också belysas av utredaren.

5.2 Stöd till regeringen

Regeringen behöver stöd i för departementen gemensamma frågor om metoder och former för att styra den statliga verksamheten samt för analyser m.m. av sektorsövergripande karaktär. Vidare behöver initiativ tas till utvecklingsinsatser av gemensamt intresse.

Departementen kan behöva stöd i fråga om analys, styrning och utvärdering av verksamhet som en viss myndighet bedriver eller svarar för. Dessutom kan stöd behövas för att utarbeta och bedöma alternativ till aktuell utformning av verksamheten.

I samråd med företrädare för regeringskansliet bör en översiktlig kartläggning göras av arten och omfattningen av dessa behov av stöd. Mot bakgrund av vad som därvid framkommer, bör utredaren pröva hur stöd av gemensam karaktär till regeringen respektive stöd inom ett departements verksamhets-

område kan erbjudas. Därvid bör utredaren överväga om det bör organiseras särskilda resurser för att lämna sådant stöd på vissa områden. Vidare bör prövas om – och i så fall i vilka avseenden och former – resurser inriktade på stöd till myndigheterna också kan användas för att lämna stöd till regeringen.

Utredaren bör vid utformningen av förslagen beakta att regeringens behov av underlag för analys av den statsfinansiella utvecklingen kan tillgodoses. Lämpligheten att samordna här aktuell verksamhet med likartad eller angränsande verksamhet hos andra myndigheter bör prövas av utredaren. Riksgäldskommittén har nyligen avlämnat slutbetänkandet (SOU 1989:95) Riksgäldskontoret – en finansförvaltning i staten. Utredaren bör uppmärksamma bl.a. de möjligheter till ändrad fördelning av vissa arbetsuppgifter mellan RRV och riksgäldskontoret som riksgäldskommittén har redovisat. Utredaren bör föreslå finansieringsformer för stödet till regeringen.

5.3 Rätten att besluta föreskrifter

Vissa stabsmyndigheter har för närvarande bemyndigande att utfärda föreskrifter riktade till statsmyndigheterna. Om det behövs för att renodla rollerna inom stödorganisationen, kan utredaren pröva om föreskrifter bör beslutas i ett särskilt eller flera särskilda organ. Andra organisationer kan ha till uppgift att bevaka behovet av nya eller ändrade föreskrifter liksom att utforma förslag till föreskrifter. Utredaren bör ange på vilka områden det är särskilt viktigt att gemensamma regler finns för statsförvaltningen.

5.4 Revision

Revision på regeringens vägnar av statlig verksamhet bör utföras av en myndighet under regeringen. Sådan revision är extern i förhållande till de granskade myndigheterna. I revisionen bör ingå att genomföra löpande och årlig revision av räkenskaper och förvaltning. Dessutom bör särskilda granskningar kunna utföras på uppdrag av regeringen och på revisionens eget initiativ. Utredaren bör belysa i vilken mån revisionens inriktning och tidsplanering bör anpassas till det nya ledningssystemet och den nya budgetprocessen. Både metod- och verksamhetsmässigt kan en bättre samverkan mellan redovisnings- och förvaltningsrevisionen behövas.

Revisionen måste självfallet vara obunden i förhållande till den verksamhet som granskas. Starka begränsningar kan därför finnas i fråga om möjligheterna för den myndighet som skall bedriva revision att också bedriva annan verksamhet. Utredaren skall pröva hur revisionsmyndigheten bör avgränsas för att den skall vara obunden i förhållande till den verksamhet som skall granskas och för att förutsättningar skall finnas att fortsättningsvis och

uthålligt upprätthålla en effektiv revision. Mot bakgrund av en analys skall utredaren därför föreslå lämplig organisatorisk anknytning för de verksamheter som för närvarande bedrivs vid RRV:s ekonomiska avdelning. Utredaren bör översiktligt belysa revisionens roll i utvecklingen och förnyelsen av den statliga verksamheten. Utredaren kan vid behov pröva finansieringsformerna för revisionen.

I samband med verksledningsbeslutet uttalade konstitutionsutskottet (KU 1986/87:29 s. 23) att förslagen med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar kan medföra att en översyn senare behöver göras av riksdagsrevisorernas organisation, resurser och samverkan med andra riksdagsorgan. Mitt uppdrag till utredaren innefattar inte den granskning av den statliga verksamheten som görs på riksdagens vägnar.

5.6 Försvarsdepartementets område

Några av de myndigheter som har berörts i det föregående lämnar också inom försvarsdepartementets område stöd till regeringen och myndigheterna. RRV utför sålunda revision av den verksamhet som försvarsdepartementets myndigheter bedriver, statskontorets verksamhet inom ADB-området omfattar delvis även försvaret, SAV har en särskild förhandlingsdelegation för dessa myndigheter och SPV beräknar och betalar ut tjänstepensioner för försvarsanställda. Därutöver finns det ett par myndigheter som är helt inriktade på att ge stöd inom försvarets område. FCF lämnar sålunda råd om utformning av redovisningssystem, svarar för koncernredovisning inom försvarsmakten och tillhandahåller myndigheterna lönesystem. FRI medverkar i rationaliseringsarbete på uppdrag av regeringen och myndigheter.

På motsvarande sätt som för den civila statsförvaltningen pågår inom försvarssektorn sedan flera år en utveckling som innebär att befogenheter delegeras samt att uppföljning och resultatrapporteringen förbättras. Den verksamhetsmässiga och organisatoriska anpassningen av stödet till myndigheterna och regeringen har dock inte heller på försvarets område skett fullt ut. Mot bakgrund av de förslag som lämnas för främst den civila statsverksamheten, bör utredaren därför även belysa vilka förändringar som kan behövas på försvarets område.

6 Ramar för utredningens arbete

Utredaren skall presentera ett eller flera förslag som utgår från de riktlinjer som jag nu har angett. Om utredaren, mot bakgrund av den analys han gör, anser det lämpligt kan också förslag med annan inriktning lämnas.

En del av de frågor som utredaren skall behandla belyses i de särskilda

rapporter som statskontoret, RRV och SAV enligt särskilda direktiv från regeringen nyligen lämnat. Dessa och andra frågor kommer också att belysas i de fördjupade anslagsframställningar som skall lämnas senast den 1 september 1990. Utredaren skall ta del av detta material.

En särskild utredare (C 1989:05) tillkallades år 1989 med uppgift att se över den statliga redovisningsrevisionen. Utredningen behandlar bl.a. frågor om utvecklingen av redovisningsrevisionen inom ramen för den nya budgetprocessen. Med hänsyn till de samband som finns mellan de två utredningsuppdragen bör utredaren hålla kontakt med den tidigare tillkallade särskilde utredaren.

Utredaren bör bedriva sitt arbete i kontakt med berörda stabsmyndigheter.

Utredaren bör informera berörda huvudorganisationer samt bereda dem tillfälle att föra fram synpunkter både vid arbetets början och under dess gång.

Utredaren skall beakta regeringens allmänna direktiv (dir. 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning. Utredaren skall också beakta regeringens direktiv (dir. 1988:43) till kommittéer och särskilda utredare angående EG-aspekter i utredningsverksamheten.

Utredaren bör redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 maj 1991. Om utredaren anser det lämpligt, kan delrapporter lämnas.

7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar chefen för civildepartementet

att tillkalla en särskild utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att se över verksamheten vid de s.k. stabsmyndigheterna i syfte att förbättra stödet till effektiviseringen av den statliga verksamheten,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag *Utredningar m.m.*

8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

Tidigare utredningsförslag om stabsmyndigheternas verksamhet

De s. k. stabsmyndigheternas uppgifter och verksamhet har förändrats påtagligt under senare decennier. Detta har ofta skett efter förslag från utredningar som på uppdrag av regeringen utförts av kommittéer eller berörd myndighet. Förändringarna har varit uttryck för att nya förutsättningar successivt har inträtt, att statsmakterna har ändrat synsätt i olika frågor eller att olika frågor fått ökad resp. minskad betydelse. I denna promemoria presenteras översiktligt några utredningar som utförts på uppdrag av regeringen och som sedan mitten av 1960-talet lämnat underlag för förändringar i fråga om den statliga, centrala organisationen för revision, rationalisering och ADB samt personaladministration m. m. I bilaga 23 om myndigheter som lämnar stöd beskrivs mer detaljerat hur dagens s. k. stabsmyndigheter har vuxit fram.

1 Redovisningsrevision

Riksrevisionsverket gjorde under 1965 och 1966 en utredning om verkets framtida arbetsuppgifter och organisation. Med anledning härav beslöt statsmakterna att omorganisera den statliga revisionsverksamheten. Beslutet innebar att RRV:s verksamhet skulle inriktas på en utvidgad och intensifierad sakrevision, s. k. förvaltningsrevision. Redovisningsrevisionen decentraliserades och omvandlades till myndighetsintern revision vid s. k. revisionskontor som var anslutna till värdmyndigheter. Efter förslag i utredningar som RRV utförde på uppdrag av regeringen ändrades därefter verksamheten successivt under 1970-talet och början av 1980-talet. Syftet härmed var att stärka revisionens oberoende ställning i förhållande till granskningsobjekten. Bl. a. minskades antalet revisionskontor, benämningen intern revision slopades och RRV fick rätt att utse cheferna för revisionskontoren. I ett förslag 1979 avstyrkte dock RRV att revisionskontoren skulle inordnas som lokala enheter under RRV.

Verksledningskommittén (VLK) behandlade bl. a. frågan om redovisningsrevisionens ställning och föreslog (SOU 1985: 40) att revisionskontoren skulle gå upp i RRV:s organisation. Syftet härmed var att effektivisera verksamheten och stärka revisionens oberoende.

Med anledning av VLK:s förslag fick RK-utredningen 1985 i uppdrag att föreslå de åtgärder som erfordrades för att RRV skulle kunna överta ansvaret för den statliga redovisningsrevisionen och att förslå hur omorganisationen skulle genomföras. Förslag härom lämnades i betänkandet (Ds C 1986: 1) Den statliga redovisningsrevisionen. Med anledning av tilläggsdirektiv behandlade (Ds C 1986: 13) RK-utredningen därefter bl. a.

frågor om samverkan mellan redovisningsrevision och förvaltningsrevision samt frågor om RRV:s rådgivande och stödjande verksamhet på det ekonomi-administrativa området.

Efter statsmakternas beslut har fr. o. m. den 1 juli 1986 revisionskontoren uppgått i RRV. Revisionskontoret vid försvarets civilförvaltning uppgick dock i RRV först den 1 juli 1987.

I vissa avseenden har dock redovisningsrevisionen fortfarande karaktär av internrevision. Sålunda överlämnas revisionsrapporten till myndigheten – inte till regeringen – och det är myndighetens styrelse som enligt verksförordningen (1987:400, 13 §) fastställer bokslutet och beslutar om revisionsberättelsen.

Utredningen om redovisningsrevisionen i framtiden fick 1989 i uppdrag att göra en översyn av den statliga redovisningsrevisionen. En viktig utgångspunkt för utredningen var den nya budgetprocessen som håller på att införas i den statliga förvaltningen. I betänkandet (SOU 1990:64) Årlig revision i statsförvaltningen föreslår utredaren bl.a. att myndigheterna skall lämna en samlad årsredovisning till regeringen. Den skall innehålla ekonomiskt bokslut och resultatredovisning. Redovisningen skall vara klar den 1 oktober efter utgången av budgetåret och myndighetens styrelse skall besluta om årsredovisningen. Hela årsredovisningen skall revideras, dvs. även uppgifterna i resultatredovisningen. Revisionsrapporten skall av revisionsorganet lämnas till regeringen. Betänkandet bereds f. n. i regeringskansliet.

2 Förvaltningsrevision

Den statliga förvaltningsrevisionen började byggas upp vid RRV efter statsmakternas beslut 1967. Bakgrunden till förändringen var bl.a. en önskan att inrikta revisionsverksamheten mot prövning av prestationernas förhållande till kostnaderna. Därigenom skulle statsmakterna och de enskilda myndigheterna få en redovisning av lönsamheten inom skilda verksamhetsgrenar. Den organisatoriska uppbyggnaden var i huvudsak klar i början av 1970-talet.

År 1974 uppdrogs åt revisions- och rationaliseringsutredningen (RRU) att bl. a. överväga om den gränsdragning som gällde mellan rationaliseringsverksamhet och förvaltningsrevision behövde förändras eller ytterligare preciseras. Samverkan mellan de berörda centrala myndigheterna, dvs. främst RRV, statskontoret och FRI, borde också prövas. Utredningen konstaterade (Ds Fi 1976:3) att svårigheter förelåg att på principiella eller logiska grunder finna en administrativt tillämpbar avgränsning mellan förvaltningsrevision och rationaliseringsverksamhet. RRU föreslog därför bl. a. ökad samverkan mellan förvaltningsrevision och rationaliseringsverksamhet. Samverkan borde ske i planeringen av resp. verks verksamhet och i samband med att viktigare revisionsrapporter färdigställdes. Regeringen anslöt sig i huvudsak till förslagen och beslutade bl. a. om ändringar i statskontorets och RRV:s instruktioner.

RRU föreslog (Ds B 1978:9) också att RRV även framdeles skulle svara för förvaltningsrevisionen inom försvaret. Regeringen anslöt sig härtill.

RRV:s förvaltningsrevision uppmärksammades av förvaltningsutredningen i betänkandet (SOU 1979:61) Förnyelse genom omprövning. Utredningen föreslog att RRV, vid sidan av den revisionella verksamheten, skulle genom utredningar m. m. stödja regeringens översynsarbete. Utredningen erinrade härvid om att revisionsrollen innebar restriktioner för RRV. Verket kunde i revisionen nämligen inte granska och ifrågasätta de mål och riktlinjer som statsmakterna har angett för en verksamhet. En utvärdering av en verksamhet krävde dock att också sådana frågeställningar skulle kunna beaktas.

Även verksledningskommittén (VLK) behandlade (SOU 1985:40) frågor om förvaltningsrevisionen. VLK betonade att förvaltningsrevisionen är mjukdataorienterad och rör tolkningen av mål och prövning av måluppfyllelse. Starka inslag av bedömningar måste ingå i en förvaltningsrevision. Dess resultat är i hög grad av intresse för regeringen, oftast t. o. m. i högre grad än för den reviderade myndigheten. Det var därför VLK:s uppfattning att RRV:s förvaltningsrevision i ökad utsträckning borde styras av regeringen. Regeringen borde fortsättningsvis i ökad utsträckning föreskriva t.ex. vilka samhällsområden eller vilka frågor som bör bli föremål för förvaltningsrevisionell prövning. Lämpliga tillfällen härför kunde vara olika skeden i anslutning till den treåriga budgetcykeln. Med anledning av VLK:s förslag på denna punkt disponerar regeringen numera en mindre del av RRV:s anslag för särskilda utredningsuppdrag.

3 Rationaliseringsverksamhet och ADB

Under 1960-talet formades grunddragen i den statliga organisationen för rationaliseringsverksamhet. År 1960 beslöt sålunda statsmakterna efter förslag av 1956 års rationaliseringsutredning att lägga samman statens organisationsnämnd och dåvarande statskontoret.

ADB-frågorna blev viktiga i statsförvaltningen under 1960-talet. Efter förslag (SOU 1962:32) av kommittén för maskinell databehandling tilldelades statskontoret vissa centrala uppgifter gällande användningen av ADB inom statsförvaltningen och anskaffningen av datamaskiner. Innebörden härav är att från 1963 svarade statskontoret för upphandling av ADB-utrustning för de statliga förvaltningsmyndigheterna.

I mitten av 1960-talet prövade en utredning hur den centrala ledningen av rationaliseringsverksamheten inom det militära försvaret borde organiseras. Med anledning av utredningens förslag (stencil Fö 1965:7) bildades 1968 försvarets rationaliseringsinstitut (FRI) genom att den militära enheten bröts ut ur statskontoret.

Av väsentlig betydelse för rationaliseringsverksamheten var också att Statskonsult AB bildades 1969 efter ett utredningsförslag från statskontoret. Företaget övertog bl. a. delar av statskontorets konsultinriktade verksamhet.

Efter förslag från organisationskommittén för datamaskincentralen vid

SCB bildades 1970 datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA). Detta skedde genom att den administrativt inriktade delen av databehandlingsverksamheten vid SCB organiserades som en uppdragsfinansierad myndighet för vilken statskontoret var chefsmyndighet.

I början av 1970-talet framstod uppgiftsfördelningen mellan statskontoret, Statskonsult AB och DAFA som oklar. En utredning (SDS) fick därför i uppdrag att undersöka om en ändrad inriktning eller ökad samordning var önskvärd för att resurserna skulle utnyttjas på bästa möjliga sätt. Även organisationsformen för DAFA skulle prövas. SDS föreslog (Ds Fi 1974: 11) att statskontorets chefsmyndighetsskap för DAFA skulle slopas men att aktiebolagsform inte borde komma i fråga. Utredningen föreslog också en klarare ansvars- och uppgiftsfördelning samt en stärkt samordning mellan organisationerna. SDS ansåg att statskontoret, Statskonsult AB och DAFA borde ses som delar av en samlad statlig organisation för rationalisering m.m. Uppgiftsfördelningen dem emellan föreslogs bl.a. regleras i förordningar. Förslagen togs in i det som blev den s.k. rationaliseringsförordningen (1975: 567).

I betänkandet (SOU 1978:48) Konkurrens på lika villkor föreslog monopolutredningen att Statskonsult AB:s särställning i fråga om vissa rationaliseringsuppdrag för civila statsmyndigheter skall upphävas. Detta skulle åstadkommas genom att rationaliseringsförordningen ändrades. Förordningen ändrades på i huvudsak föreslaget sätt.

Monopolutredningen behandlade i sitt andra betänkande (Ds B 1979: 1) Datakonkurrens DAFA:s särställning. Utredningen ansåg att samordning av enskilda myndigheters datorutnyttjande sannolikt medför mer kostnader än besparingar. Även framgången med styrning av myndigheternas behov av datorbearbetningar till att utnyttja statliga datamaskincentraler med överkapacitet ansåg utredningen varit ytterst begränsad. Rationaliseringsförordningen (1975: 567) borde därför ändras så att DAFA:s särställning i fråga om uppdrag avseende utveckling och drift av ADB-system upphörde. DAFA borde också få samma frihet att anskaffa datamaskinutrustning som affärsverken. Förordningen ändrades på i huvudsak föreslaget sätt.

Frågan om DAFA:s associationsform hade berörts av flera utredningar. År 1984 uppdrogs åt en särskild utredare att pröva om DAFA:s associationsform var den för verksamheten mest ändamålsenliga. Utredaren föreslog (Ds C 1985: 1) att DAFA skulle ombildas till ett aktiebolag. Sedan den 1 juli 1986 har DAFA:s verksamhet också denna form och bolaget ingår numera tillsammans med Statskonsult AB i SKD-företagen AB.

Datasamordningskommittén (DASK) arbetade under första hälften av 1970-talet. Dess uppgift var att behandla den sektors- och myndighetsövergripande samordningen på ADB-området i den offentliga förvaltningen, dvs. pröva om och på vilka sätt samordning i databehandlingen kan och bör ske över sektors- och myndighetsgränser. DASK ansåg (SOU 1976: 58) att statskontoret även i fortsättningen skulle vara centralt samordningsorgan på ADB-området. Statskontoret och Statskonsult AB förutsattes kunna tillhandahålla ADB-specialister och annan systemutvecklingspersonal. DASK ansåg att statskontoret som samordningsorgan borde ha det över-

gripande ansvaret för att det kommer till stånd en rimlig avvägning mellan olika intressenters krav på registerinnehållet i och användningen och utformningen av de administrativa ADB-systemen. Statskontoret kunde också ha viktiga uppgifter vad gäller säkerhetsfrågorna i samband med ADB. Behov fanns av en statlig servicebyråorganisation och denna borde även i fortsättningen vara DAFA. Viss grundbeläggning borde garanteras. Statskontorets samordning av anskaffningen av ADB-utrustning i statsförvaltningen borde fortsätta.

I slutet av 1970-talet uppdrogs åt en utredning att se över statskontorets uppgifter och roll vad gäller rationalisering och ADB inom statsförvaltningen. I betänkandet (SOU 1979: 72) föreslog utredaren bl. a. att statskontoret i sina rationaliseringsutredningar borde verka i en myndighetsroll med främst regeringen som uppdragsgivare. Utredningen föreslog också att ett särskilt granskningsorgan för statliga ADB-investeringar skulle inrättas för en femårsperiod. Med anledning av utredningens förslag ändrades statskontorets instruktion så att där bl. a. angavs att statskontoret på uppdrag av regeringen skulle utföra och medverka i utredningar.

År 1979 tillkallades en särskild utredare för att se över bl. a. frågor om arbets- och ansvarsfördelningen mellan centrala anskaffningsorgan och ADB-användande myndigheter. I betänkandet (Ds B 1980: 19) Anskaffning av ADB-utrustning ansåg utredaren att upphandlingsbeslut borde fattas av drift- och användarmyndigheterna, eventuellt i eller efter samråd med statskontoret. Eftersom detta synsätt stred mot direktiven föreslog utredningen i stället åtgärder som skulle stärka myndigheternas ställning inom ramen för en i stort bibehållen anskaffningsordning. Bl. a. föreslogs att upphandlingsbeslut – särskilt i fråga om mindre anskaffningar – skulle kunna delegeras till berörda myndigheter och att statskontoret i övriga fall skulle fatta upphandlingsbeslutet i samråd med berörd myndighet. Regeringen skulle heller inte behöva pröva små eller principiellt betydelselösa anskaffningsärenden. Handläggningsordningen anpassades i huvudsaklig överensstämmelse med förslagen.

På uppdrag av regeringen utredde statskontoret och lämnade 1985 förslag till en ny handläggnings- och beslutsordning för statliga ADB-investeringar. Innebörden härav var att utvecklingen av informationssystem inte borde avskiljas från den administrativa utvecklingen i övrigt vid myndigheterna. På uppdrag av regeringen har statskontoret 1987 lämnat ytterligare förslag som innebär att ett allt större ansvar för ADB-anskaffningen läggs på de verksamhetsansvariga myndigheterna. Statskontorets centrala samordningsroll försvagades därmed successivt. Statsmakterna har beslutat i enlighet härmed under senare år.

4 Personalpolitik

Under 1970-talet genomfördes ett omfattande reformarbete på arbetsrättens område. Detta ställde ökade och delvis nya krav på staten som arbetsgivare. Regeringen beslöt därför om direktiv till en utredning som skulle pröva vilka organisatoriska åtgärder som behövdes för att staten som

arbetsgivare skulle kunna leva upp till de nya kraven. I betänkandet (Ds B 1977:9) Staten som arbetsgivare – principförslag till organisation och arbetsformer framlades förslag till en ny organisatorisk struktur för den centrala arbetsgivarfunktionen som innebar att sådana uppgifter som renodlat kunde hänföras till statens roll som arbetsgivarpart fördes samman till en myndighet – statens arbetsgivarverk – som skulle svara för samordningen på myndighetsnivå av den statliga arbetsgivarpolitiken. Förslaget genomfördes i sina huvuddrag från den 1 januari 1979.

Med anledning av utredningens förslag har senare statens personalutbildningsnämnd (PUN) och delar av statens personalnämnd (SPN) ombildats till statens institut för personalutveckling (SIPU) samt statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) bildats.

5 Försvarets civilförvaltning

Liksom flertalet myndigheter inom det militära försvaret har FCF berörts av ett antal utredningar under 1980-talet.

Kommittén om försvarets gemensamma myndigheter (huvudprogram 5) lämnade 1983 betänkandet (Ds Fö 1983:5) Strukturförändringar och samordning. Utredningen prövade olika organisationsutformningar för personal- och ekonomiadministration m.m. och fann att då gällande organisation på kort sikt borde behållas. Utredningen föreslog dock att en huvudstudie skulle genomföras av de personal- och ekonomiadministrativa områdena.

Med anledning härav tillsatte regeringen 1984 en utredning om personal- och ekonomiadministrationen inom försvaret. I betänkandet (Ds Fö 1985:6) Personaladministration m.m. inom försvaret lämnades bl.a. förslag som berörde de statliga arbetsgivarbefogenheterna. Genom riksdagens beslut fick FCF 1987 en renodlad expertroll i dessa frågor inom försvaret.

Utredningen om den statliga redovisningsrevisionen föreslog (Ds C 1986:1) som tidigare nämnts att revisionsverksamheten vid FCF skulle övertas av RRV. Huvuddelen av revisionsbyrån vid FCF, som ansvarade för redovisningsrevisionen av myndigheterna inom försvarsdepartementets område, överfördes med anledning härav den 1 juli 1987 till RRV.

Regeringen gav 1987 chefen för försvarets rationaliseringsinstitut i uppdrag att studera huvudprogram 5 mot bakgrund av utvecklingen inom ledningssystemet m.m. Uppdraget genomfördes i anslutning till övriga studier inom försvarsmaktens utredning 1988 (FU 88). Några konkreta förslag om huvudprogram 5:s roll och inriktning lämnades dock inte i FU 88.

Överbefälhavaren gav hösten 1990 uppdrag till chefen för försvarsstaben att leda förberedelsearbetet för en övergång till efterfråge- eller kundstyrsystem inom huvudprogram 5:s verksamhetsområde. Arbetet skall bl.a. säkerställa att verksamheten inom huvudprogrammet anpassas till övriga huvudprograms behov av stöd både kvalitativt och kvantitativt. Uppdraget skall redovisas våren 1991 inför arbetet med programplanen 92–97.

6 Övrigt

Statsskuldspolitiska kommittén föreslog (SOU 1986:22) bl.a. att huvudmannaskapet för riksgäldskontoret skulle överföras från riksdagen till regeringen. Ett av motiven för förändringen var att vissa finansförvaltande myndigheter hade olika huvudmän och att detta begränsade möjligheterna att utveckla förvaltningsstrukturen på detta område. Efter statsmakternas beslut är nu riksgäldskontoret en myndighet under regeringen. Riksgäldskommittén behandlade i betänkandet (SOU 1989:95) Riksgäldskontoret – en finansförvaltning i staten bl.a. frågor om arbetsfördelningen mellan riksgäldskontoret och RRV vad gäller statlig betalningsverksamhet, prognoser över utfallet på statens budget och inkomstberäkningar. Kommittén föreslog själv inte någon ändring av arbetsfördelningen utan förordade att dessa frågor borde utredas i ett större sammanhang.

7 Några iakttagelser

Den översiktliga presentation som nu lämnats kan föranleda vissa iakttagelser.

Sedan redovisningsrevisionen avskiljdes från RRV har den behandlats av en rad utredningar. Exempel härpå är utredningar inom RRV samt VLK och RK. Dessa har alla syftat till att effektivisera och stärka revisionens ställning. Efter två decennier har nu förslag lämnats som innebär att redovisningsrevisionen i väsentlig mån återupprättats som en i förhållande till myndigheterna extern revision. Mot bakgrund av den ställning som revisionen principiellt bör ha – och har i andra sammanhang – framstår det i efterhand som svårförklarligt att RRV och statsmakterna någonsin kan ha önskat att revisionen skall ha en annan roll.

Sedan förvaltningsrevisionen tillkom i slutet av 1960-talet har flera utredningar, t. ex. RRU, förvaltningsutredningen och VLK, sökt att på ett lämpligt sätt placera in förvaltningsrevisionen i ledningssystemet och i effektivitetprocessen. Ändå framstår ännu i dag dess syfte, roll samt relationer till andra verksamheter som delvis oklar.

Organisationen för statlig rationalisering och ADB har förändrats kraftigt under perioden. Med viss förenkling kan sägas att under 1960- och 1970-talen var strävan att med främst administrativa medel samordna verksamheten. Förslag från SDS, RRU och DASK är exempel härpå. Därefter har utvecklingen präglats av decentralisering och efterfrågestyrning. Förslag från monopolutredningen, förslag om ny handläggningsordning för ADB-investeringar, uppdragsfinansiering av SIPU och aktiebolagsform för DAFA är exempel härpå.

Särskilda rapporter och anslagsframställningar

I direktiven anges att en del av de frågor som utredningen skall behandla belyses i de särskilda rapporter som statskontoret, RRV och SAV lämnar under våren 1990 enligt särskilda direktiv från regeringen. Vidare skall utredningen ta del av relevant underlag i de fördjupade anslagsframställningar som dessa myndigheter lämnar under hösten 1990. I denna promemoria presenteras översiktligt de delar av innehållet i de särskilda rapporterna och de fördjupade anslagsframställningarna som är av särskild betydelse för utredningens arbete. I promemorian presenteras också översiktligt delar av innehållet i SIPU:s anslagsframställning och särskilda rapport samt delar av innehållet i anslagsframställningar från FCF, FRI och LON.

1 Statskontoret

1.1 Direktiv

I de myndighetsspecifika direktiven för statskontorets fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1991/92 – 1993/94 anges att verket särskilt skall belysa följande frågor:

- Inriktning av verksamheten avseende
  1) stödinsatser i anslutning till omläggningen av budgetprocessen och utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten,
  2) utveckling av metoder för effektivisering och strukturförändringar,
  3) upphandling och normering inom ADB-området.
- Verkets roll och relationer till regeringen, andra stabsmyndigheter och myndigheterna i övrigt.

1.2 Särskild rapport

I den särskilda rapporten anför statskontoret att försöken att fungera som "länk" mellan regeringskansliet och myndigheterna inte har varit framgångsrika utan i stället lett till en besvärande otydlighet och osäkerhet både för regeringskansliet, myndigheterna och statskontoret. Osäkerheten har gjort det svårt att prioritera mellan olika insatser, vilket i sin tur lett till en splittrad verksamhet med åtföljande kompetensproblem.

Statskontoret anser inte det är meningsfullt att föreslå tydligare prioriteringar, bättre marknadsföring, kompetensutveckling eller andra åtgärder innan de grundläggande villkoren för statskontorets verksamhet har bestämts. Klarhet måste fås i vem som skall vara verkets uppdragsgivare,

under vilka förutsättningar verket skall verka och till vilka områden verksamheten skall koncentreras.

Enligt statskontoret står valet mellan två olika huvudinriktningar. Antingen kan statskontoret bli en konsultorganisation som erbjuder stöd och rådgivning på marknadsmässiga villkor, eller kan verket bli ett renodlat stabsorgan till regeringskansliet.

Statskontoret erinrar om att på dess verksamhetsområde redan i dag SKD-företagen och SIPU verkar på marknadsmässiga villkor. Dessutom finns en rad privata konsultföretag med liknande inriktning. Statskontoret menar därför att inte kan vara ett koncerngemensamt intresse att skapa ytterligare ett statligt konsultorgan. Regeringskansliets behov av stöd – särskilt av långsiktig natur – måste däremot i regel tillgodoses på andra sätt än genom att anlita konsulter på den öppna marknaden. Mot bl. a. denna bakgrund anser statskontoret att det är mest ändamålsenligt att statskontoret renodlas till ett stabsorgan till regeringen samtidigt som verksamheten koncentreras till koncerngemensamma och sektorövergripande frågor.

Innebörden av detta förslag är, enligt statskontoret, att regeringskansliet och inte myndigheter bör vara verkets uppdragsgivare, vilket i allt väsentligt även gällt hittills. Egeninitierad verksamhet skall förankras i regeringskansliet. Verksamheten bör inriktas mot förvaltningsgemensamma frågor och koncentreras till ett antal områden. Verksamheten bör anslagsfinansieras. Organisationens utformning och dess storlek bör anpassas till uppdragsprofilen och bedömd efterfrågan. Andelen fria resurser bör öka på bekostnad av fast anställd personal. Samverkan i projekt bör eftersträvas med RRV, SAV och SIPU.

1.3 Fördjupad anslagsframställning

Analysen, motiven och slutsatserna i den särskilda rapporten ligger till grund för statskontorets förslag i den fördjupade anslagsframställningen.

Statskontoret föreslår i den fördjupade anslagsframställningen en ny verksamhetsinriktning som innebär att statskontorets roll som regeringens stabsorgan renodlas. Det innebär att verket i princip endast skall arbeta på uppdrag av regeringen. Statskontoret preciserar sin inriktning genom att föreslå ett antal mandatområden för utrednings- och utvecklingsverksamheten. Dessa är effektiv ansvarsfördelning och finansieringsform, effektiv styrning och uppföljning, effektiv myndighetsverksamhet, effektivt utnyttjande av IT i verksamheten och effektivt utnyttjande av IT inom statsförvaltningen som koncern samt informationssäkerhet.

I enlighet med den föreslagna verksamhetsinriktningen avser verket öka insatserna på områden som rör koncerngemensamma, sektorövergripande och strategiska frågor och avsätta mindre resurser till stöd åt enskilda myndigheter.

Som en konsekvens av stabsrollen föreslår statskontoret att all verksamhet skall finansieras med anslag. Verksamheten föreslås bedrivas inom två

2 Riksrevisionsverket

2.1 Direktiv

I de myndighetsspecifika direktiven för RRV:s fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1991/92–1993/94 anges att verket skall belysa bl.a. följande frågor.

Beträffande utveckling av budgetprocess och styrning anges att RRV skall redovisa en plan för att under treårsperioden fullfölja den utveckling av styrningen av statlig verksamhet som regeringen redovisade i 1988 års kompletteringsproposition i de delar där RRV har ett huvudansvar.

Beträffande redovisningsrevisionen skall RRV göra en bedömning av hur den s.k. affärsverksmodellen fungerat och redovisa sin syn på en eventuell vidgad användning av denna. Affärsverksmodellen innebär att RRV:s resurser förstärks genom anlitande av revisionsbyråer.

Beträffande förvaltningsrevision skall RRV behandla vilka återverkningar ändrade förhållanden bör få på inriktningen av förvaltningsrevisionen. RRV skall bl.a. lämna förslag till former för bättre tidsmässig koordinering mellan förvaltningsrevisionens insatser och den uppföljning och utvärdering som vart tredje år skall ske av myndigheternas verksamhet.

Beträffande verksamhetsområdet ekonomi skall RRV belysa konsekvenser av att en inte obetydlig del verksamheten består av regeringsuppdrag eller av projekt som bedrivs i nära samarbete med regeringskansliet.

RRV skall vidare redovisa sin bedömning av hur verket fungerat i sina båda roller som stabsorgan åt regeringen resp. som stödjande och rådgivande organ åt förvaltningsmyndigheterna. RRV skall särskilt beskriva i vilka avseenden rollerna kompletterat varandra och i vilka avseenden rollerna varit svåra att förena. RRV skall också belysa förutsättningarna för utökad avgiftsfinansiering av verksamheten. Även erfarenheterna av samverkan med övriga stabsmyndigheter skall redovisas.

2.2 Särskild rapport

I den särskilda rapporten redovisar RRV att verkets kommande insatser rör förmedling av kunskaper till regeringskansliet vid utarbetande av myndighetsspecifika direktiv och vid den fördjupade prövningen, där förvaltningsrevisionen blir förmedlare av kunskap från hela verket. Verkets insatser rör även de årliga resultatredovisningarna och redovisningsrevisionens granskning av dessa.

RRV kommer vidare att bedriva utvecklingsarbete avseende regler, metoder och system, inklusive ADB-system, samt att förmedla resultatet till myndigheterna genom normering, utbildning, rådgivning och annat stöd.

I den särskilda rapporten anför RRV vidare att verket har tre verksam-

hetsgrenar, nämligen redovisningsrevision, förvaltningsrevision och ekonomi. Samarbetet och kontakterna mellan de tre grenarna är omfattande och sambanden mellan de tre verksamhetsgrenarna har förstärkts. RRV uppfattar inte rollen som stabsorgan åt regeringen resp. stödjande och rådgivande organ åt förvaltningsmyndigheterna som separata och särskiljbara i verksamheten. För RRV är de oftast två utflöden av samma verksamhet. RRV:s slutsats är att de två rollerna kompletterar varandra.

RRV:s bedömning är att verket under senare år fungerat bra i sin roll som stabsmyndighet. Det finns dock anledning för verket att ytterligare etablera sin roll som informationsgivare till departementen. RRV:s bedömning är att verket fungerat tillfredsställande i sin stödjande och rådgivande roll åt förvaltningsmyndigheterna. Stödet har emellertid varit av otillräcklig omfattning och RRV kommer att ytterligare förstärka den stödjande inriktningen av verksamheten inom samtliga avdelningar och bygga ut stödet inom den ekonomiska avdelningen.

Efterfrågan från myndigheterna vad gäller stöd, rådgivning och konsultation i fråga om bl.a. ekonomisystem är, enligt RRV, stor och har hittills inte kunnat tillgodoses i tillräcklig utsträckning. Särskilda insatser görs för att bygga upp en bättre kapacitet för detta. Här handlar det om ett område där det alternativa utbudet av kompetens på marknaden i övrigt är mycket begränsat. RRV överväger därför att bygga upp en speciell avgiftsfinansierad stödfunktion.

RRV:s erfarenheter av samarbete med de andra stabsmyndigheterna är generellt sett goda. Ett skäl härtill är sannolikt att samarbetet oftast har utvecklats i dialog och inte ålagts berörda parter utan diskussion. RRV betonar att även ett omfattande samarbete bedrivs vad gäller breda utvecklingsinsatser och att kontakterna med statskontoret och SPV, men även med SIPU och SAV i vissa frågor, är omfattande. Det finns dock inte enligt verket något behov av permanent samarbete med de andra stabsorganen för att verket skall kunna fullgöra sin uppgift att vara centralt organ för redovisning och revision.

2.3 Fördjupad anslagsframställning

I den fördjupade anslagsframställningen anför RRV att verkets policy är att de tre professionerna redovisningsrevision, förvaltningsrevision och ekonomi, med betydande självständighet utvecklar sin kompetens och verksamhet samtidigt som sambanden dem emellan tas till vara. RRV anser att verkets hela bredd måste användas för att granska och främja, utveckla och stödja. Utökad samverkan mellan granskning, utveckling och stöd är angelägen.

Ambitionen att stödja förnyelsearbetet i statsverksamheten har, enligt RRV, lett till en starkare betoning av de främjande och stödjande inslagen inom såväl de båda revisionsavdelningarna som den ekonomiska avdelningen. Det kommande arbetet med att granska och i olika former stödja myndigheterna i deras utvecklingsarbete samt bistå regeringskansliet utgår från en ökad samverkan mellan RRV:s verksamhetsgrenar.

RRV konstaterar att resurserna inom avdelningen för redovisningsrevi-

sion kvantitativt inte har räckt till för att tillfredsställa myndigheternas efterfrågan på rådgivning. Vidare konstaterar RRV att den ekonomiska avdelningens resurser inte räckt till för att tillfredsställa myndigheternas efterfrågan på direkta stödinsatser. Tyngdpunkten i avdelningens arbete förskjuts från reglering till stöd. Rådgivning, utbildning och konsultation bidrar, enligt RRV:s mening, till att förenkla normerna. På rådgivningssidan bygger verket ut sitt stöd med avgiftsfinansierade konsultinsatser för att hjälpa myndigheterna att förbättra sin ekonomistyrning på sina egna villkor. RRV anför att det är angeläget att mindre och medelstora myndigheter har resurser att utnyttja RRV:s stöd.

RRV berör också frågan om framtida samverkan med andra stabsmyndigheter. Ett omfattande samarbete kommer att bedrivas med statskontoret avseende metodutveckling, information och utbildning i samband med att den nya budgetprocessen införs och i fråga om utveckling av nya ekonomisystem.

Samarbetet med SPV avser den långsiktiga samordningen av utvecklingen av ekonomisystem och löne- och personaladministrativa system samt den löpande utvecklingen av PA och EA i staten.

Samarbetet med SIPU kommer att avse fortsatta insatser inom områden som upphandling och samhällsekonomisk kalkylering.

RRV kommer vidare att utveckla samarbetet med riksgäldskontoret, bl.a. vad avser kassahållning och prognoser.

RRV föreslår en utökad avgiftsfinansiering av sin verksamhet. Bl.a. skall regeringsuppdrag med mer än 25 dagars arbete faktureras uppdragsgivaren.

3 Statens arbetsgivarverk

3.1 Direktiv

I de myndighetsspecifika direktiven för SAV:s fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1991/92–1993/94 anges att verket skall belysa bl. a. följande frågor.

SAV skall redovisa sin bedömning av hur verket fungerat i sina roller som stabsorgan åt regeringen resp. som stödjande och rådgivande organ åt myndigheterna. Verket bör beskriva i vilka avseenden rollerna varit svåra att förena.

SAV skall vidare redovisa sina erfarenheter av samverkan med övriga stabsmyndigheter och bedöma vilka resultat som uppnåtts genom gemensamma insatser från stabsmyndigheterna.

SAV skall också redovisa en bedömning av hur verket fungerat dels i funktionen som förhandlingsorgan, dels i funktionen som organ för utveckling och stöd inom det personalpolitiska området. SAV bör beskriva i vilka avseenden dessa funktioner kompletterar varandra och i vilka avseenden de är svåra att förena.

SAV skall dessutom belysa sitt arbete på ett antal områden. Bl. a. gäller det uppgiften att initiera, beställa och genomföra personalutbildning och

chefsutbildning. Vidare skall arbetet med att åstadkomma en koppling mellan löne- och personalpolitiken och produktivitetsutvecklingen inom statliga myndigheter belysas.

SAV skall slutligen överväga om det finns andra sätt att organisera förhandlings-, stöd- och utvecklingsfunktionerna än de nuvarande. SAV skall också redovisa förslag till en ökad avgiftsfinansiering av SAV:s verksamhet.

3.2 Särskild rapport

I den särskilda rapporten anför SAV att behovet av att öka tillväxten i den svenska ekonomin kommer att ge arbetsgivarfunktionen och ledarskapsfrågorna en ytterligare tyngd under 1990-talet. Förnyelsen av den statliga sektorn ökar behovet av personalutveckling och strategisk rekrytering.

Beträffande SAV:s olika roller finner verket att rollen som stabsmyndighet har kunnat förenas med den stödjande och rådgivande rollen, då båda i stort avser arbetsgivarpolitikens utformning. För att kunna utforma arbetsgivarpolitiken anser SAV att det är nödvändigt att verket kan förfoga över båda funktionerna, dvs. som förhandlingsorgan och som utvecklings- och stödorgan.

I fråga om samverkan med övriga stabsmyndigheter anser SAV att strävandena att förbättra samordningen av den statliga arbetsgivarfunktionen bör fortsätta. Samarbetet med övriga stabsmyndigheter bör utvecklas för att integrera dessa myndigheters kompetens i en sammanhållen arbetsgivarpolicy.

När det gäller personalutbildning och chefsutveckling anser SAV det angeläget att låta utbildningsaktiviteterna utgå från verksamhetens krav och vara inriktade på att ge resultat. Kurser, seminarier och konferenser bör vidare mer än i dag användas för att stödja utvecklingen inom prioriterade områden. Centrala aktiviteter bör i högre grad kompletteras med myndighetsanpassade aktiviteter som genomförs regionalt eller lokalt. Vidare bör stabsmyndigheterna samordna sina aktiviteter när det gäller att engagera verksledningarna i bl. a. policydiskussioner.

Beträffande arbetet med att utforma lönesystem som kan bidra till ökad produktivitet har SAV och statskontoret publicerat ett antal praktikfall som beskriver resultatdelningssystem och deras effekter på verksamheten inom olika statliga myndigheter.

Vad så gäller strukturförändringar och trygghet anser SAV att det är angeläget att kunna ge råd och stöd till lokala arbetsgivare och underlag till regeringen i samband med planering av större strukturförändringar och omorganisationer.

Slutligen anser SAV att dess verksamhet liksom hittills skall finansieras genom anslag för myndigheterna och med avgifter för affärsverken för basutbudet av tjänster. Härutöver prövar SAV att finansiera övriga tjänster, som inte är obligatoriska, med avgifter.

3.3 Fördjupad anslagsframställning

SAV:s fördjupade anslagsframställning bygger på de slutsatser verket nådde i den särskilda rapporten.

I den fördjupade anslagsframställningen anser SAV att under 1990-talet kommer den påbörjade decentraliseringen av löne- och personalpolitiken inom den statliga sektorn att fortsätta och konsolideras. Det är en utveckling som är nödvändig för att statsmakternas intentioner i fråga om förnyelse av statsförvaltningen skall kunna förverkligas.

Denna utveckling, som visar tydliga tecken på att gå allt snabbare, ställer, enligt SAV, nya krav på verket i dess roll som central arbetsgivarorganisation för de statliga verken och myndigheterna.

En fortsatt decentralisering ställer, enligt SAV, allt större krav på en samordning av den statliga arbetsgivarpolitiken i stort. Det är viktigt att de signaler som kommer från centralt håll till myndigheter och verk är tydliga och samstämda. SAV har en självklar uppgift i att ta ett övergripande ansvar för att stabsmyndigheternas agerande i frågor som rör den statliga arbetsgivarpolitiken blir samordnat.

Den fackliga organisationsstrukturen är på väg att förändras till följd av decentraliseringen. Mycket tyder, enligt SAV, på att förhandlingsrätten i åtminstone viss utsträckning kommer att decentraliseras från förhandlingskartellerna inom TCO och SACO till förbunden. Detta medför ökad belastning på SAV:s förhandlingsorganisation och ett ökat krav på att utveckla förhandlingsmodeller och arbetsformer som medger en samordning av arbetsgivarintressena även i denna nya situation.

SAV anser det nödvändigt att verket under 1990-talet fortsätter utvecklingen mot en allsidigt sammansatt kompetent arbetsgivarorganisation som uthålligt kan klara både ett komplicerat förhandlingsläge och ett effektivt stöd till myndigheterna när det gäller arbetsgivarfrågor i vid mening.

4 SIPU

4.1 Anslagsframställning

I anslagsframställningen för budgetåret 1991/92 redovisar SIPU sin syn på vad som är en lämplig utformning av organisationen för stabsmyndigheternas verksamhet. Enligt SIPU:s mening finns sex för staten viktiga stabsfunktioner, nämligen

- en kontrollfunktion (revision),
- normering inom t. ex. IT-området,
- centrala förhandlingar,
- expertstöd till departementen,
- utveckling av nya metoder och tekniker för förvaltningsarbetet,
- stöd till myndigheterna i form av konsultverksamhet och kompetensutveckling.

Stödet till myndigheterna handlar, enligt SIPU, om att erbjuda tjänster som myndigheterna har frihet att använda eller inte använda. Denna del

bör vara efterfrågestyrd. Utvecklingsarbete som syftar till att förändra och utveckla de statliga myndigheternas verksamhet bör fördelas över de olika delarna där emellertid huvuddelen av utvecklingsarbetet bör ha en nära anknytning till stödet till myndigheterna. De övriga delarna bör, enligt SIPU, styras mer direkt av regeringen.

SIPU anser att det är viktigt att stödet till myndigheterna för att utveckla organisationers och enskilda anställdas kompetens är av hög kvalitet. För att nå hög kvalitet på konsulttjänster och utbildning krävs en professionell organisation med kunskap om förvaltningens arbetssätt och villkor. Normerande uppgifter kan inte med bibehållen trovärdighet förenas med en rådgivande, konsultativ roll i förhållande till myndigheterna. Förvaltningsrevision och en konsultativ roll kan självklart inte förenas. Härav följer, enligt SIPU, att det finna en naturlig uppgiftsfördelning mellan stabsmyndigheterna.

Den övervägande delen av SIPU:s uppdragsverksamhet sker i dag i konkurrens med andra utbildnings- och konsultorganisationer. En väsentlig åtgärd för att stärka SIPU:s konkurrenskraft är att inte längre binda SIPU till sådana särskilda statliga regler som hämmar verksamheten. Det är regler som rör personal, ekonomi, ADB, lokaler m. m.

Fr.o.m. den 1 januari 1991 införs nya regler för mervärdeskatt som, enligt SIPU, bl. a. innebär att statliga myndigheter som inte är affärsverk inte får dra av ingående moms. Detta medför, enligt SIPU, en förödande konkurrensnackdel. En stor del av de nuvarande stabsorganens verksamhet bör kunna bedrivas i rent affärsmässiga former där bolagsformen kan te sig naturlig. I avvaktan på förslag från USV och ställningstagande härtill föreslår SIPU att verket snarast ombildas till affärsverk. Det är annars, enligt SIPU, nödvändigt att verket ombildas till statligt aktiebolag.

4.2 Särskild rapport

SIPU:s särskilda rapport i januari 1991 utgör en resultatanalys. I denna behandlas vad SIPU har åstadkommit samt hur SIPU bör utvecklas för att effektivare stödja myndigheternas arbete med förnyelse och utveckling.

Vad SIPU åstadkommit

SIPU har en stark position inom flera verksamhetsområden. En kundenkät visar att positionen är särskilt stark när det gäller verksamhetsanalys och -ide', lednings- och organisationsutveckling, personal- och kompetensutveckling samt förvaltningsarbete och administrativa stödfunktioner.

De utvecklingsbehov som myndigheterna framhåller i SIPU:s enkät rör en rad områden där SIPU redan idag agerar och har utvecklade koncept och tjänster, t. ex. chefsutveckling samt utvärdering, förvaltningsrätt och handläggning. Statliga myndigheter dominerar bland SIPU:s kunder. Bland stora kunder dominerar myndigheter med regional och lokal organisation, stora och medelstora centrala myndigheter samt regionala myndigheter.

SIPU:s kunder har en hög återköpsfrekvens. Av de 50 största kunderna

våren 1988 tillhörde 40 % de största kunderna även hösten 1990, vilket kan ses som indikation på kvaliteten i SIPU:s stöd till myndigheterna.

Kraven på kostnadstäckning och lönsamhet har positiv inverkan på SIPU:s verksamhet. Det medför att SIPU:s utbud av koncept och tjänster kontinuerligt utvecklas och anpassas till kundernas behov och efterfrågan samt att SIPU:s resurser och kompetens styrs in på områden där efterfrågan är störst.

SIPU:s framtida utveckling

SIPU bör ombildas till affärsverk och finansieringsformerna renodlas i samband därmed. Som ett led i den föreslagna förändringen bör ägaren engångsvis tillskjuta kapital till en utvecklingsfond för att säkerställa SIPU:s långsiktiga utvecklingsarbete. Fortsättningsvis bör SIPU:s instruktionsenliga uppgifter i stället läggas ut i form av specificerade regeringsuppdrag.

Förslaget är en konsekvens av SIPU:s målsättning att som marknadsorienterad konsult- och utbildningsorganisation främja förnyelsearbetet i förvaltningen. En renodling av ansvars- och arbetsfördelning i förhållande till regeringens stabsorgan, där det bör undvikas att skillnader i finansiering och associationsform tillåts påverka och styra stödet till myndigheterna, är en viktig förutsättning för detta.

5 Försvarets civilförvaltning

I anslagsframställningen för budgetåret 1991/92 föreslår FCF en utökad avgiftsfinansiering av verksamheten. Den utökade avgiftsfinansieringen omfattar enligt förslaget driften av förmånssystemen (system för löne-, rese- och värnpliktsförmåner) samt trafikskaderegleringen avseende försvaret.

Regeringen har godtagit att driften av förmånssystemen redovisas som uppdragsverksamhet (prop. 1990/91:102 bil. 1). Avgiftsfinansiering av trafikskaderegleringen avseende försvaret avvisas däremot för budgetåret 1991/92. Skälet härtill är främst att det för närvarande pågår ett antal utredningar som berör denna verksamhet.

Verksamheten för perioden 1992/93–1993/94 skall enligt FCF inriktas på att stödja den utveckling av produktionsledningen inom det militära försvaret som för närvarande pågår. Utvecklingen innebär bl.a. att ett tydligt kund – leverantörsförhållande utvecklas mellan uppdragsgivarna (myndigheterna inom huvudprogram 1–4) och huvudprogram 5-myndigheterna.

Ett större inslag av resultatstyrning på alla nivåer tillsammans med en ökad decentralisering av planering och beslut kan, enligt FCF, förväntas leda till mer uttalade krav på att bl.a. ekonomisystemet "skräddarsys" för olika myndigheters behov. Ekonomisystemet har en central roll och skall på ett enkelt sätt kunna utbyta nödvändig information med andra informationssystem.

FCF planerar för en i stort oförändrad omfattning av verksamheten under budgetåret 1991/92 och åren närmast därefter. Inriktningen mot en utveckling av servicerollen innebär bl.a. att FCF för budgetåret 1992/93 avser att, oavsett finansieringsform, redovisa all sin verksamhet som uppdrag.

6 FRI

FRI föreslog att intäktsfinansiering skulle tillämpas för institutet fr.o.m. budgetåret 1991/92. I huvudsak följande motiv anfördes för förändringen.

Under 1980-talet har FRI i allt mindre utsträckning genomfört utredningar med strukturella inslag. En orsak till detta är det allt snabbare tempot och de allt mer svåröverblickbara sammanhangen i sådant utredningsarbete. FRI deltar däremot med personal i många av myndigheternas utredningar. Utvecklingen har härutöver gått mot ett direkt stöd från FRI:s sida till myndigheterna efter deras behov och önskemål inom området organisationsutveckling. Härvid har även skett ett omfattande metodutvecklingsarbete.

Några regeringsuppdrag till FRI förekommer nu knappast. Uppdragen kommer i stället från myndigheter och enskilda chefer på alla nivåer i försvarsmakten och inom det civila totalförsvaret. De rör i allt större utsträckning centrala ledningsfunktioner och chefers ledningsutveckling och primära funktioner. Uppdrag inom stödfunktionerna är mer sällsynta.

Under hösten 1989 genomfördes en undersökning av externa konsulter bland ett urval av FRI:s "kunder" om deras syn på FRI. Härvid framkom att

- FRI behövs men inte får vara ett reviderande organ om det skall kunna göra ett bra arbete. De vill se ett fortsatt konsultativt förhållningssätt till kunderna.
- "Kunderna" vill se FRI vara intäktsfinansierat både för att bli effektivare och för att "kunderna" skall bli bättre beställare.
- FRI skall ytterligare koncentrera sig till vissa områden och bli ännu bättre inom dessa.

Mot bakgrund av förutsedd utveckling inom totalförsvaret de närmaste fem åren har FRI i samarbete med närmast berörda intressenter funnit att verksamheten skall koncentreras till stöd och utveckling av kompetens inom följande tre områden:

- Utveckling av övergripande ledningssystem.
- Organisationsutveckling.
- Metodik och utveckling beträffande uppföljning/analys/produktivitet /effektivitet.

ÖB har tidigare motsatt sig en intäktsfinansiering av bl.a. FRI. Enligt FRI har en omsvängning emellertid nu skett. Det är numera en allmänt accepterad förutsättning inom försvarsmakten att ansvar och resurser skall följas åt. I stället för att de gemensamma myndigheterna styrs via instruktioner skall styrningen ske från "kunderna", varvid dessa även har ekonomiska resurser. Den allmänna grunden för förbättrad efterfrågestyrning av

FRI från försvarsmaktens sida finns sålunda. Frågan är, enligt FRI, närmast när en sådan kan ske.

Utöver de motiv som nu anförts för intäktsfinansiering finns vissa allmänna resp. för FRI specifika motiv.

- Såväl inom försvaret som inom samhället i övrigt sker nu en övergång mot former för att snabbt ge grund för att effektivisera verksamheten genom ett tydligare kund – leverantörsförhållande.
- FRI bör som försvarets expertorgan inom förändringområdet kunna stödja övriga myndigheter vid en sådan övergång. Detta underlättas såväl psykologiskt som sakligt om FRI har egna erfarenheter inom området.

FRI föreslår att verket skall anvisas ett anslag på drygt 6 milj.kr. för myndighetsuppgifter (4 personår) och metodutveckling (6 personår). Till FRI:s kunder bör fördelas återstoden av innevarande års prisomräknade anslag på inemot 22 milj.kr.

Vid behandlingen i FRI:s styrelse reserverade sig en ledamot som företräder försvarsdepartementet mot beslutet i avvaktan på resultat av förvarande utrednings arbete.

I prop. 1990/91: 100 föreslår regeringen att FRI upphör som egen myndighet den 1 juli 1991.

7 LONs anslagsframställning

LON pekar i sin anslagsframställning för budgetåret 1991/92 på att myndigheten har två roller, den ena att vara ett gemensamt rationaliserings- och samordningsorgan för länsstyrelserna, den andra att vara stabsorgan till regeringen.

Vidare framhålls att ett rationaliseringsorgan som LON, vars huvudsakliga arbetsuppgifter inte är av löpande natur eller styrda av lagstiftning, givetvis kan minska resurserna om statsmakterna samtidigt minskar kraven på myndigheten. Tilldelningen av resurser måste relateras till den nytta statsmakterna förväntar sig att rationaliseringsorganet kan göra. Möjligheterna att inom en organisation av LONs karaktär och omfattning åstadkomma besparingar genom rationalisering av interna rutiner etc. är begränsade.

Nya ledningsformer för statsförvaltningen

Under 1980-talet har statsmakterna fattat en rad beslut om att utveckla formerna för ledningen av den statliga verksamheten. Förändringarna syftar till att förnya den offentliga sektorn så att produktivitet, effektivitet och service löpande kan förbättras. Inom ramen för i stort oförändrade resurser skall därmed ytterligare behov kunna tillgodoses. Kännetecknande för beslutens inriktning är att befogenheter och möjligheter delegeras till de verksamhetsansvariga myndigheterna samtidigt som kraven på resultatredovisningen skärps. Även inom regeringskansliet avses en förskjutning i arbetsinriktningen äga rum. Denna innebär att fackdepartementen förutsätts i betydande utsträckning ta ett samlat ansvar, även finansiellt, för sin verksamhet. Finans- och civildepartementens uppgifter avseende den statliga verksamheten förutsätts bli av mer stödjande och kravställande karaktär gentemot övriga departement.

I denna promemoria presenteras statsmakternas viktigare beslut om förnyelse av ledningsformerna samt återges uttalanden om de s.k. stabsmyndigheterna som gjorts i dessa sammanhang.

1 Den offentliga sektorns förnyelse

Den nu pågående reformeringen av den offentliga verksamheten antyddes i sina huvuddrag redan 1985 i regeringens skrivelse (1984/85:202) om den offentliga sektorns förnyelse. Presentationen baserades i stor utsträckning på överväganden som våren 1985 gjordes i olika av regeringen tillsatta utredningar.

I fråga om regeringens förhållande till sina myndigheter och arbetet inom de statliga myndigheterna uttalades bl.a att statsmakterna tydligare bör ange vad man förväntar sig att myndigheterna bör åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Myndigheterna bör samtidigt ges ökad frihet och ökat eget ansvar genom minskad detaljreglering och ökad ramstyrning genom uppställande av ekonomiska ramar.

Enligt skrivelsen måste statsmakterna göra sina ställningstaganden så att de täcker längre perioder för att få en bättre framförhållning och möjligheter till en stabil planering av verksamheten. Detta bör också gälla de rationaliseringsmål som regeringen och riksdagen ställer upp för myndigheterna. I utvecklingsarbetet bör regeringens stabsorgan, främst RRV och statskontoret, utnyttjas i ökad utsträckning. Stabsorganen borde närmare knytas till arbetet i regeringskansliet.

Den ökade långsiktigheten skulle uppnås bl.a. genom att en genomgripande budgetprövning görs endast vart tredje år. Mellanliggande års budgetprövning får uppföljningskaraktär. Denna ordning kräver fördjupat underlag för statsmakternas ställningstaganden, liksom förbättrad återfö-

ring av information om ekonomiskt utfall m.m. Kraven på effektivitet, produktivitet och service betonas.

För att underlätta för myndigheterna att driva sitt arbete mera långsiktigt och med ett ökat ansvar för de inre angelägenheterna avsågs ledningsfunktionerna i myndigheterna förbättras bl.a. genom att styrelsernas roll preciseras i förhållande till regeringen och verkschefen. Särskilda åtgärder behövs för rekrytering, rörlighet och utbildning av myndigheternas chefer. En större frihet för myndigheterna att själva leda, planera och organisera sin verksamhet är en förutsättning för ett ökat resultatansvar. Detta förutsätter i sin tur att redovisningen av resultat och effekter av myndigheternas verksamhet förbättras och att redovisningsrevisionen förstärks.

I skrivelsen anmäldes att de olika frågorna avsågs följas upp genom olika förslag och beslut från regeringens sida. Riksdagen fann inte anledning att ta ställning till innehållet i skrivelsens olika delar (FiU 1984/85:35, rskr. 407).

2 De statliga arbetsgivaruppgifterna

Den samlade statliga arbetsgivarfunktionen utövas av främst riksdagen, regeringen, SAV och resp. anställningsmyndighet. Det materiella innehållet i arbetsgivaruppgifterna regleras av lagar, förordningar och föreskrifter samt genom kollektivavtal och tillämpningsföreskrifter i anslutning till avtalen. Under senare decennier har inriktningen varit att en allt större del av regelsystemet skall grundas på kollektivavtal mellan staten som arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna.

Till följd av bl.a. ny lagstiftning och ökad avtalsreglering fick SAV ändrade och utökade arbetsuppgifter 1979. Strävan mot en decentralisering av arbetsgivaruppgifterna markeras i och med statsmakternas beslut (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48) om den statliga personalpolitiken. Av avgörande betydelse är den nya syn på arbetsgivarens lönepolitik som där presenterades. I propositionen uttalas att verksamhetsintresset tydligare än under 1970-talet bör vara styrande för statens positioner i löneförhandlingarna. Lönepolitiken skall således främst syfta till en ändamålsenlig personalförsörjning. Avsikten är att personal- och lönepolitiken skall anpassas och utvecklas på sätt som ansluter till förutsättningarna inom olika verksamheter. Allmänna principer och grundläggande avtal avses vara lika för statsförvaltningen. I övrigt avses en långtgående anpassning ske till förutsättningarna för olika myndigheter.

För att öka möjligheterna till verksamhetsanpassning avses arbetsgivarbefogenheter delegeras från arbetsgivarverket till anställningsmyndigheterna. Dessa får därmed ett större ansvar för förhandlingsarbetet och ökade beslutsbefogenheter inom vissa ekonomiska ramar. Det centrala förhandlingsarbetet utförs i allt större utsträckning under medverkan av sektorsanknutna förhandlingsdelegationer inom SAV där berörda myndigheter är väl företrädda. En allt större del av löneutrymmet fördelas också i lokala förhandlingar. Sammantaget innebär detta att myndigheterna fått allt större inflytande över lönebildningen i dess helhet.

I sammanhanget kan nämnas att, efter förslag i verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99), rätten att utnämna byråchefer successivt delegeras från regeringen till myndigheterna. De enskilda myndigheternas ansvar och handlingsutrymme ökar därmed.

Nu beskriven inriktning av personal- och lönepolitiken är ett uttryck för att denna i större utsträckning bör vara ett instrument i förnyelsen av den statliga verksamheten.

3 Verksledningsbeslutet

På grundval av förslag från främst förvaltningsutredningen (i SOU 1983:40), verksledningskommittén (i SOU 1985:40), insynsutredningen (i Ds C 1986:5) och RK-utredningen (i Ds C 1986:13) kunde regeringen med prop. 1986/87:99 lämna konkreta förslag i en rad viktiga frågor om ledningen av den statliga förvaltningen. De i förevarande sammanhang viktigaste frågorna återges i det följande.

Propositionens utgångspunkt är att regeringen har till uppgift att styra riket under ansvar inför riksdagen. Regeringsformens regler anses utgöra en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation. Riksdagen (KU 1986/87:29, rskr. 226) hade ingen annan mening.

De statliga myndigheternas styrelsers verksamhetsansvar var tidigare oklart. Även ansvarsfördelningen mellan lekmannastyrelsen och verkschefen var oklar. Motstridigheter fanns t.ex. mellan allmänna verksstadgan (1965:600) och resp. verks instruktion. Med verksledningsbeslutet anges i vilka frågor styrelserna har beslutanderätt. Detta gäller främst i fråga om föreskrifter som riktar sig till allmänheten samt beslut om anslagsframställning och verksamhetsberättelse. Mot denna bakgrund har regeringen utfärdat en verksförordning (1987:1100) som ersätter allmänna verksstadgan. I förordningen preciseras bl.a. myndighetschefens resp. styrelsens ansvar och uppgifter. Myndigheternas instruktioner har under 1988 anpassats till de nya förutsättningarna.

Enligt propositionen bör riksdagen och regeringen tydligare ange vad man förväntar sig att myndigheterna skall åstadkomma i fråga om verksamhetens resultat. Detaljstyrningen av myndigheterna bör minska genom bl.a. fleråriga budgetramar, rätt att föra medel mellan budgetår samt rätt att gör omorganisationer och tillsätta vissa chefer. Myndigheterna å sin sida måste förse regeringen med långsiktigt underlag för riksdagens och regeringens ställningstaganden. Detta underlag måste hålla hög kvalitet. Myndigheterna skall redovisa uppnådda resultat såväl ekonomiskt som verksamhetsmässigt med avseende på de uppdrag de fått. Lämpliga produktivitets- och effektivitetsmått bör utvecklas. Riksdagen har godkänt propositionens förslag.

När myndigheterna får ökade befogenheter är det också naturligt att stärka regeringens möjligheter att utkräva ansvar av verkschefer m. fl. Med verksledningsbeslutet införs därför också en flyttningsskyldighet för verks-

chefer. Beslut om förflyttning kan med omedelbar verkan fattas av regeringen av organisatoriska skäl eller om chefen visar sig vara mindre lämplig eller en förflyttning av andra skäl är nödvändig av hänsyn till myndighetens bästa.

I verksledningsbeslutet görs åtskilliga uttalanden om hur de s. k. stabsmyndigheterna kan påverkas av de nya ledningsformerna. När det gäller förvaltningsrevision framhöll regeringen att det är väsentligt att RRV kan planera och genomföra egeninitierad revision enligt nuvarande ordning. Samtidigt finns det emellertid ett behov av att på ett bättre sätt än nu kunna ta till vara resultaten och erfarenheterna av granskningen samt att kunna utnyttja RRV:s revisionella kompetens för särskilda granskningsinsatser. Det föreslås därför att regeringen skall kunna uppdra åt RRV att genomföra projekt som omfattar bl. a. hela eller delar av verksamheten vid en viss myndighet. Resurser för sådana insatser bör, vid behov och efter prövning, kunna ställas till RRV:s förfogande från andra anslag.

I ett yttrande till konstitutionsutskottet anför finansutskottet (FiU 1986/87:3y) bl. a. att regeringen har ett berättigat behov av att kunna utnyttja egen förvaltningsrevisionell expertis och att RRV:s förvaltningsrevision utgör ett viktigt underlag för de initiativ till förnyelse och omprövning av statlig verksamhet som det ankommer på regeringen att ta. KU framhåller att RRV såsom ett regeringen underställt organ bör kunna utnyttjas av regeringen för särskilda granskningsuppdrag. Detta får emellertid inte på något sätt gå ut över verkets möjligheter att ta initiativ till och genomföra egna undersökningar. Regeringsuppdragen bör därför i huvudsak finansieras utanför det ordinarie förvaltningsanslaget.

I propositionen erinras om att de s. k. stabsmyndigheterna har en viktig funktion i förnyelsen av den offentliga förvaltningen. Det granskning-, utrednings- och utvecklingsarbete som stabsmyndigheterna bedriver bör därför knytas närmare utvecklingsarbetet i regeringskansliet.

RRV berörs enligt propositionen i flera avseenden av ledningsreformen. Förändringarna innebär betydande förstärkning av redovisningsrevisionen samtidigt som förvaltningsrevisionen vidgas till att omfatta nya objekt. Utvecklingsinsatser skall också göras inom området för budgetprocessen och vad gäller föreskrifter. Statskontoret skall fortsätta utvecklingsinsatserna gällande produktivitets- och servicemått. Statskontoret och RRV skall även fortsättningsvis biträda med insatser när det gäller underlag för flerårsramar till myndigheter som ingår i försöksverksamhet med sådana. Vissa utvecklingsinsatser gällande regelöversyner, effektbedömningar och kostnadsberäkningar av normgivning avkrävs också statskontoret och RRV. Dessa uppgifter är i vissa delar inriktade på att vara ett stöd för myndigheterna, i andra delar inriktade på att vara stöd för regeringskansliet. Stabsmyndigheterna bör därför enligt regeringen i ökad utsträckning genomföra sin verksamhetsplanering i nära kontakt med regeringen och regeringskansliet och i kontakt med varandra.

I yttrande (FiU 1986/87:3y) till konstitutionsutskottet anser finansutskottet att inte bara RRV utan även övriga s. k. stabsmyndigheter fyller en viktig funktion i arbetet på att förnya den offentliga sektorn. Sålunda bör även det utrednings- och utvecklingsarbete som bedrivs inom statskonto-

ret, SIPU och SAV knytas närmare utvecklingsarbetet inom regeringskansliet. Härigenom erhålls en viktig kunskapsförstärkning i regeringens arbete. Konstitutionsutskottet hade ingen annan uppfattning och riksdagen godkände propositionens förslag om stabsmyndigheternas roll.

4 Utvecklingen av budgetprocessen

Verksledningskommittén föreslog att fördjupad prövning av myndigheternas förvaltningsanslag skall äga rum vart tredje år. Även folkstyrelsekommittén (i SOU 1987:6) lämnade ett motsvarande förslag men ansåg att också sakanslag borde behandlas på samma sätt.

Förslaget om de treåriga budgetramarna kan ses som en vidareutveckling av det treårsperspektiv som enligt direktiven för anslagsframställning avseende budgetåret 1985/86 skulle tillämpas på myndigheterna genom det s. k. treåriga huvudförslaget. Dessa direktiv lämnades våren 1984. Treårsperspektivet förstärktes ytterligare i de av regeringen våren 1985 och våren 1986 fastställda direktiven för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåren 1986/87 och 1987/88. Långsiktsbedömningen skall där integreras med redovisningen av det treåriga huvudförslaget.

Redan innan verksledningskommittén lämnade sina förslag inleddes våren 1985 arbete med en försöksverksamhet med treåriga budgetramar vid sex myndigheter. Våren 1986 utvidgades försöksverksamheten till att omfatta ytterligare elva förvaltningsmyndigheter och fyra domstolar.

I verksledningspropositionen konstaterar regeringen att ett bättre beslutsunderlag krävs för att statsmakterna skall kunna lägga fast verksamhetsinriktningen och de ekonomiska förutsättningarna för mer än ett budgetår i sänder. En central del i beslutsunderlaget är en väl genomarbetad analys av verksamhetens resultat. I fråga om några myndigheter som ingår i försöksverksamheten har beslutsunderlaget inte kunnat utgöra grund för att lägga fast en treårig budgetram.

Regeringen konstaterade i verkledningspropositionen att samspelet mellan departement och myndigheter måste utvecklas och förbättras. Även samarbetet med expertis från statskontoret och RRV bör utvecklas. Erfarenheten visar att metoder behövs för att följa verksamhetens utveckling. Resultatredovisning och resultatanalys behöver förbättras. Ytterligare ansträngningar behöver göras för att ge myndigheterna möjlighet att utveckla de analyser som krävs. I propositionen aviserades en fortsatt utökning och fördjupning av försöksverksamheten.

Riksdagen godkände propositionens förslag till riktlinjer för försök med fördjupade anslagsframställningar och treåriga budgetramar.

För att ge myndigheterna ökad frihet föreslog verksledningskommittén att ökade möjligheter att överföra förvaltningsmedel mellan budgetåren skulle införas så snart som möjligt. Efter det att RRV på uppdrag av regeringen utrett hur ett sådant system kunde utformas, föreslog regeringen i 1987 års budgetproposition (prop. 1986/87: 100 bil.1) att en ny anslagstyp, benämnd ramanslag, skulle införas. Med denna anslagstyp får under-

utnyttjade medel sparas för förbrukning under senare budgetår, resp. genom överskridande kredit utnyttjas på nästkommande års anslag.

Utvecklingen av regleringsbreven har också präglats av en strävan att minska antalet anslagsposter under förvaltningsanslagen. Detta ökar myndigheternas handlingsfrihet och underlättar användningen av ramanslag.

I kompletteringspropositionen 1988 (prop. 1987/88: 150 bil. 1) redovisade regeringen det arbete som pågick för att utveckla styrningen av den statliga verksamheten. Föredraganden föreslog att den statliga budgetprocessen läggs om för i princip hela förvaltningen på ett sätt som syftar till att skapa bättre förutsättningar för en långsiktig och fördjupad verksamhetsanalys. Den modell som prövats i försöksverksamheten kan utgöra utgångspunkt.

Övergången till en förändrad budgetprocess föreslogs ske genom att en fördjupad verksamhetsprövning genomförs inför budgetåret 1991/92 för verksamhet som svarar mot ca en tredjedel av de myndigheter och andra organ som lämnar anslagsframställning. Ytterligare ca en tredjedel avses bli föremål för fördjupad prövning inför budgetåret 1992/93 och återstående verksamhet inför det därpå följande budgetåret.

Förslaget innebär att regeringen, senast i juni året innan den fördjupade anslagsframställningen skall lämnas, meddelar myndighetsspecifika direktiv. I dessa kan regeringen ge olika planeringsriktlinjer för verksamheten, beställa särskilda redovisningar eller analyser, ange avgränsning och inriktning av den fördjupade analysen för stora och komplicerade verksamheter.

Den fördjupade anslagsframställningen, som således lämnas vart tredje år, är det centrala informationsdokumentet. Redovisningen skall omfatta myndighetens hela verksamhet. Det betyder att förvaltning, transfereringar, regelsystem, tillsyn m. m., som myndigheterna administrerar och ansvarar för, skall behandlas. Så långt möjligt skall även effekterna av verksamheten bedömas och redovisas.

Under de två mellanliggande åren lämnar myndigheterna en förenklad anslagsframställning som för många myndigheter bör kunna begränsas till tekniska beräkningar.

Samtliga myndigheter skall också årligen lämna en resultatredovisning till regeringen. Denna skall kortfattat och på ett även i övrigt lättillgängligt sätt med information om kostnader, prestationer, nyckeltal produktivitetsutveckling m. m. redovisa hur verksamheten utvecklats under föregående budgetår, ekonomiskt och verksamhetsmässigt. Vidare skall ett bokslut lämnas.

Riksdagen (FiU 1987/88: 30, rskr. 394) hade inget att erinra mot den lämnade redogörelsen.

I budgetpropositionen 1989 (prop. 1988/89: 100 bil. 15 underbilaga 15.1) redovisade regeringen hur de myndigheter och andra organ som lämnar anslagsframställning har delats in i tre grupper som successivt går in i den nya budgetprocessen. Med utgångspunkt häri angav regeringen, i direktiv för myndigheternas anslagsframställningar för budgetåret 1990/91, i februari 1989 när resp. myndighet skall gå över till den nya budgetprocessen. En fördjupad verksamhetsprövning genomförs för den första gruppen myn-

digheter inför budgetåret 1991/92. Myndighetsspecifika direktiv har utfärdats för flertalet myndigheter i gruppen.

I april 1989 utfärdade regeringen en budgetförordning (1989:400). I denna anges hur anslagsframställningarna och resultatredovisningarna skall utformas. Till stöd för myndigheternas arbete med dessa dokument har vidare ett antal vägledningar utformats. Dessa ersätter Budgethandboken.

RRV och statskontoret lämnar stöd i form av utbildning m.m. till myndigheterna när de går in i den nya budgetprocessen. Utvecklings- och informationsinsatserna behöver efter hand öka i och med att nya myndigheter går in i den nya budgetprocessen. Stabsmyndigheterna arbetar successivt fram och deltar i olika former av stödinsatser. Det kan gälla exempelvis metodutveckling, tillämpning av metoder, allmän rådgivning och medverkan i utbildning.

Regeringen betonar också (prop. 1988/89: 150 bil.12) att utvecklingsarbetet måste präglas av verklighetsförankring och pragmatism och anpassning till resp. verksamhets förutsättningar. Det betyder att verksamhetsansvariga inom departement och myndigheter behöver ta huvudansvar för förändringsarbetet inom sina områden. Stabsmyndigheterna blir då mer inriktade på att stödja, snarare än att driva projekt. Sådana insatser som departement och myndigheter tar initiativ till bör stödjas i lämpliga former. Detta kan ske exempelvis med finansiella resurser, kompetens och resurspersoner eller lämpliga former för samverkan.

5 Nya finansiella förutsättningar

När ett ökat ansvar för utveckling och förnyelse läggs på förvaltningsmyndigheterna är det nödvändigt att dessa också kan få förfoga över finansiella resurser för att täcka en del av de kostnader som förnyelseåtgärder övergångsvis kan vara förenad med. Det kan gälla kostnader för t. ex. personalutbildning, konsulthjälp och metodutveckling.

Statsmakterna har under senare år på olika sätt avdelat särskilda ekonomiska resurser för att stödja myndigheternas förnyelse och kompetensutveckling.

År 1985 enades sålunda SAV och de statsanställdas huvudorganisationer om att inrätta förnyelsefonder på det statligt reglerade området. I enlighet härmed har för budgetåren 1985/86–1988/89 avsatts resp. 50, 100, 100 och 50 milj. kr.(prop. 1985/86: 100 bil. 15, AU 12, rskr. 232). Medlen fördelas på olika projekt av en partssammansatt nämnd.

I 1989 års ramavtal om löner för statstjänstemän m. fl. (RALS 1989–90) enades parterna om att på nytt avsätta medel till förnyelsefonderna. Vidare kom parterna överens om att permanenta fonderna. I enlighet härmed föreslogs (prop. 1989/90: 100 bil. 15) att 50 milj. kr. skulle anvisas för ändamålet. Riksdagen har godkänt detta.

Hittills har förnyelsefonderna lämnat mer än 150 milj. kr. i bidrag till finansieringen av förändrings- och utvecklingsarbete vid ca 180 myndigheter.

Förnyelsefonderna har till syfte att stimulera och stödja utvecklingen av verksamheten inom myndigheterna genom att utveckla personalens arbetsbetingelser. I detta ingår större förändringar av verksamhetens organisation och arbetsformer, såsom utvidgning av de anställdas arbetsuppgifter, ökat ansvar och större befogenheter, utvecklade samarbetsformer samt nya arbetsmetoder.

Ett centralt moment i förnyelsen och utvecklingen av den statliga verksamheten är utveckling av kompetensen hos de anställda. I RALS 1989-90 har parterna därför också avsatt 300 milj. kr. för att statsanställda skall kunna erbjudas en viss personalutbildning varje år. Av beloppet har 50 milj. kr. reserverats för små myndigheter och för metodutveckling. I prop. 1989/90: 100 bil. 15 föreslogs att nämnda belopp skulle anvisas för ändamålet. Riksdagen har godkänt detta och medlen har fördelats till myndigheterna i regleringsbrev för budgetåret 1990/91.

Också det nya trygghetsavtal som ingår i RALS 1989–90 ökar möjligheterna till kompetensutveckling för de anställda. Från april 1990 har inrättats en partsgemensam Trygghetsstiftelse. Om en arbetsgivare anser att någon form av utbildnings- eller annan form av utvecklingsåtgärd kan bereda uppsägningshotade ny anställning kan arbetsgivaren få stöd från stiftelsen för detta. I prop. 1989/90: 100 bil. 15 föreslogs för ändamålet 300 milj. kr. anvisas för budgetåret 1990/91. Riksdagen har godkänt detta.

Avslutningsvis kan också nämnas att i prop. 1990/91: 100 bil. 15 föreslås anvisas 38 milj. kr. för vissa utvecklingsåtgärder avseende den offentliga sektorn. Anslaget disponeras av civildepartementet och skall användas för sådant utvecklingsarbete som erfordras för att avsett förnyelsearbete skall kunna genomföras.

Tillsammans med resurser som finns hos förvaltningsmyndigheterna och de s. k. stabsmyndigheterna innebär detta att numera avsevärda finansiella och personella resurser finns tillgängliga för att stödja förnyelsen av den statliga verksamheten.

6 Fackdepartementens ökade ansvar

I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91: 100 bil. 1) uttalas att en neddragning av den offentliga sektorns utgifter bör ske utifrån ett långsiktigt synsätt. Med en ökad långsiktighet som grund skapas förutsättningar att för det enskilda budgetåret tidigt klargöra de budgetpolitiska riktlinjerna och ge de ramar både för den verksamhetsplanering som bedrivs inom regeringskansli och myndigheter och för kommande budgetarbeten. En ökad långsiktighet underlättar också en utvidgning av det faktiska budgetansvar som bör åligga varje departement i förhållande till dess verksamhetsområden och ett ökat utnyttjande av rambudgeteringstekniker.

För att skapa utrymme för mer kvalificerade budgetanalyser i regeringskansliet bör arbetet inriktas mot delegering av budgetansvar, budgetberedning på ramnivå och schablonisering av omräkningsmetoder. Det är därmed inriktat på att klarare ge uttryck för fackdepartementens samlade ansvar, också det finansiella, för sina verksamheter.

7 Summering

Genom en rad ställningstaganden under 1980-talet har statsmakterna angett i vilken riktning ledningen av den statliga verksamheten bör utvecklas i framtiden.

Med verkledningsbeslutet klargörs sålunda ansvarsförhållandet mellan regeringen och myndigheterna. Regeringen avses bättre än i dag precisera sina krav på myndigheterna, medan dessa avses få större frihet än nu att välja det sätt på vilket verksamheten skall genomföras.

De nya ansvarsförhållandena skall utvecklas inom en ny budgetprocess som ger bättre förutsättningar för långsiktighet och fördjupad verksamhetsanalys. Grundläggande i denna är att hela den verksamhet som myndigheten ansvarar för prövas noga vart tredje år. Särskild uppmärksamhet avses ägnas åt resultaten av verksamheten.

Myndigheternas personalförsörjning är av grundläggande betydelse för effektivitetsutvecklingen. Personalpolitiken avses därför bli ett medel för att genomföra förändringar i statsförvaltningen. Verksamhetsintresset avses också vara styrande i löneförhandlingarna. För att nå anpassning till myndigheternas behov ges anställningsmyndigheterna också ett ökat ansvar för arbetsgivaruppgifter genom att befogenheter delegeras från statens arbetsgivarverk.

Förutsättningarna för myndigheterna att utveckla den statliga verksamheten förbättras också genom att avsevärda medelsramar i bl. a. kollektivavtal mellan statens arbetsgivarverk och arbetstagarorganisationerna avdelats för att främja förnyelse och kompetensutveckling.

Inom regeringskansliet avses vidare fackdepartementen genom bl. a. rambudgeteringstekniker få ett större ansvar för resursfördelningen inom sina respektive områden.

8 Bedömning

Utvecklingen av nya ledningsformer för statsförvaltningen innebär tydligare och mer renodlade ansvarsförhållanden för å ena sidan statsmakterna i form av riksdagen och regeringen och å andra sidan myndigheterna. Regeringen får en tydligare roll som både beställare av offentlig produktion och som ägare av de resurser som investerats i statlig verksamhet. Myndigheterna får en tydligare roll som producenter eller leverantörer av beställd verksamhet.

Samtidigt skärps kraven på både beställare och ägare liksom på producenter. Regeringen måste kunna precisera vilka resultat som myndigheterna skall uppnå, bedöma resultat och vidta erforderliga åtgärder. Myndigheterna måste kunna redovisa uppnådda resultat och ge förslag till förändringar i verksamhetsinriktning och resursbehov.

För att kunna leva upp till dessa delvis nya krav behöver såväl regeringen som myndigheterna ha tillgång till erforderligt stöd.

Av de beslut om nya ledningsformer som redovisats, framgår att regeringen kan behöva stöd vad gäller formulering av relevanta resultatmål,

bedömning av resultatredovisningar samt revision och annan granskning av myndigheternas resultatredovisningar. Samtidigt kan inte den enskilda myndigheten normalt väntas föreslå åtgärder av strukturell natur eller genomgripande omprövning av den egna verksamheten. Regeringen behöver kunna ta initiativ till sådana insatser varför externt stöd kan behövas.

Myndigheterna behöver också stöd för att leva upp till de ökade kraven. Ett område där sådant stöd är nödvändigt är olika tekniker och metoder för att åstadkomma begärda resultatredovisningar och effektbedömningar. Vidare behöver myndigheterna stöd i syfte att säkerställa att den egna löne- och personalpolitiken blir ett effektivt instrument i verksamhetens förnyelse. Ökade krav på ledningsfunktionerna ger upphov till stödbehov inom lednings- och organisationsutvecklingsområdet.

Den tydligare ansvarsfördelningen innebär också att fackdepartementen och myndigheterna får ett större ansvar för förändringsarbetet inom sina respektive områden. I detta ansvar ligger också att identifiera stödbehov samt att skaffa och bekosta stödet.

Av det sagda följer att regeringen och myndigheterna inte alltid kan förutsättas ha gemensamma intressen. Detta är självfallet inte en principiell motsättning utan en naturlig följd av de mer renodlade roller och ansvarsfördelningsprinciper som de nya ledningsformerna för med sig. Den stödorganisation som skall finnas behöver återspegla den renodlade ansvarsfördelningen mellan beställare och leverantörer, dvs. mellan regeringen och myndigheterna. Stödorganisationens uppgifter och befogenheter får inte vara oklara för respektive typ av uppdragsgivare.

Statsmakterna ställer alltså krav på myndigheterna att förbättra produktiviteten, redovisa resultat och effekter av sin verksamhet, ge bättre avkastning på av ägaren gjorda investeringar och utveckla ledningen och styrningen av sin verksamhet. Då sådana krav ställs måste statsmakterna också säkerställa att myndigheterna har ekonomiska och kompetensmässiga förutsättningar att anskaffa erforderligt stöd. Vidare måste statsmakterna säkerställa att det stöd som myndigheterna behöver för att leva upp till ställda krav finns tillgängligt på ett tillräckligt stabilt och kontinuerligt sätt. Slutligen behöver statsmakterna säkerställa att det finns utrymme för utveckling av bl.a. metoder och analystekniker som är angelägna för statsförvaltningen.

Självfallet måste regeringen också förvissa sig om att det stöd som den själv och dess kansli behöver finns tillgängligt på ett tillräckligt stabilt och kontinuerligt sätt.

Myndigheternas behov av stöd

De av utredningen berörda stabsmyndigheterna bedriver samtliga – i varierande utsträckning – verksamhet som utgör stöd till myndigheterna i statsförvaltningen. I direktiven anges att omfattningen och inriktningen av denna stödverksamhet på sikt bör bestämmas av efterfrågan. För att få en grund för den initiala inriktningen och dimensioneringen av stödorganisationen bör utredaren enligt direktiven i lämplig form inhämta bedömningar från avsedda avnämare.

De avsedda bedömningarna har inhämtats med hjälp av en enkät till ett stort antal myndigheter m. fl. I denna promemoria redovisas huvuddragen i resultaten från denna enkätundersökning.

1 Bakgrund – undersökningens genomförande

Utredningen har under hösten 1990 låtit genomföra en omfattande enkätundersökning i syfte att kartlägga myndigheternas behov och efterfrågan av stöd på de områden inom vilka de av utredningen berörda stabsmyndigheterna bedriver verksamhet. För genomförande av undersökningen anlitades IMU-Testologen AB. Enkäten sändes ut och besvarades under perioden oktober – november 1990.

I enkäten svarade myndigheterna på frågor om behovet av externt stöd för ett 90-tal produkter och tjänster. Dessa speglar det utbud av produkter och tjänster som de av det ursprungliga utredningsuppdraget omfattade sex stabsmyndigheterna samt SKD-företagen AB i någon form samlat tillhandahåller bl. a. statliga myndigheter. Enkäten sändes till ca 220 myndigheter och svarsfrekvensen var mycket god – ca 96 %.

I avsnitten 1.1 – 1.3 redogörs något närmare för undersökningens uppläggning. Dessa avsnitt kan läsas översiktligt av den läsare som inte är särskilt intresserad av undersökningsmetodiken och dess förutsättningar och begränsningar.

SIPU har, i anslutning till verkets resultatanalys inför 1991 års fördjupade anslagsframställning, genomfört en behovsundersökning bland statliga myndigheter av de tjänster som verket tillhandahåller. Som komplement till utredningens undersökning refereras i några fall till resultat från SIPU:s behovsundersökning.

1.1 Urval av myndigheter

Enkäten sändes till ett urval om sammanlagt 222 myndigheter m. fl. Dessa var utvalda så att de skulle innefatta alla viktiga typer av organisationer i statsförvaltningen – med undantag för statliga bolag och stabsmyndigheterna själva – och alla departementsområden. De utvalda myndigheterna

m.fl. delades in i 14 grupper enligt redovisning i tabell 1. Av tabellen framgår också hur många anställda som varje myndighetsgrupp representerar.

Det kan nämnas, att bland de stora och medelstora civila myndigheterna, vilka inkluderar försvarets civila myndigheter, togs de flesta myndigheterna med i urvalet. Detsamma gäller affärsverkens centralförvaltningar. I övriga myndighetsgrupper har ett urval gjorts.

Sammanlagt inkom 213 enkätformulär.

1.2 Produkter och tjänster

I enkätformuläret ombads myndigheterna ta ställning till sammanlagt 92 olika enskilda produkter och tjänster, grupperade i följande åtta s.k. produktområden:

- Verksamhetsanalys,
- Ekonomi och redovisning,
- Lednings- och organsiationsutveckling,
- Arbetsgivar- och personalpolitik,
- Personaladministration,
- Kompetensutveckling för vissa uppgifter,
- ADB,
- Övrigt.

Sist nämnda produktområde omfattar ett antal sinsemellan heterogena produkter och tjänster såsom t.ex. trycksaksframställning, språkvård och konferensservice.

De i enkätformuläret angivna produkterna och tjänsterna avsåg att spegla det utbud som de av utredningen berörda stabsmyndigheterna i någon form tillhandahåller myndigheterna. Till grund härför låg produkt- och tjänstförteckningar upprättade av stabsmyndigheterna själva. Utredningen beslöt också att i enkäten ta med vissa produkter och tjänster som tillhandahålls av SKD-företagen AB.

Bland de i enkätformuläret förtecknade produkterna och tjänsterna togs inte med sådana som definitionsmässigt beställs av och/eller levereras till andra kunder än statliga myndigheter, exempelvis revisionella insatser

Däremot finns bland produkterna och tjänsterna sådana som arbetsmässigt har klara inslag av t.ex. revisionell kompetens, såsom produkten Analys av redovisning och internkontroll.

Vidare ingår inte utvecklingsarbete bland de produkter och tjänster som myndigheterna ombads ta ställning till i enkäten. Utvecklingsarbete behandlas närmare i bilaga 16. Det bör dock understrykas, att vissa av de produkter och tjänster som myndigheterna ombads ta ställning till är resultat av ett på stabsmyndigheter bedrivet omfattande utvecklingsarbete. Sådana produkter finns bl.a. inom områdena Verksamhetsanalys, Ekonomi och redovisning, Personaladministration och ADB.

Tabell 1 Grupper av myndigheter m. fl. i enkät rörande myndigheternas behov av stöd

Myndighetsgrupp Beteckning (Kategori)	Typ av organisation	Antal enheter i urvalet	Antal anställda totalt, avrundat
1	Myndigheter med stor/rikstäckande regional/lokal organisation	33	15 700
2	Stora myndigheter utan stor reg./lok. organisation (fler än 150 anställda)	23	18 300
3	Medelstora myndigheter (dito) (50-150 anställda)	27	4 550
4	Små myndigheter (dito) (färre än 50 anställda)	24	1 800
5	Regionala organ:		
5a	Regionala/lokala organ inom myndigheter med reg./lok. organisation (kat 1)	50	127 300
5b	Regionala organ av särskild typ: Domstolar	5	7 100
5c	Regionala organ av särskild typ: Universitet och högskolor	5	43 000
5d	Regionala organ av särskild typ: Länsstyrelser	4	6 800
6	Stiftelser och andra organisationer	13	35 650
7	Affärsverk	7	8 700
8	Regionala/lokala enheter inom affärsverk	14	142 800
9	Militära myndigheter – förband	7	33 000
10	Militära myndigheter – staber etc.	6	3 800
11	Svenska Kyrkan	4	700
Totalt		222	449 200

Flertalet av de angivna produkterna och tjänsterna var sådana där myndigheterna har en reell möjlighet att välja om de vill ha tjänsten utförd eller inte. Vissa av produkterna, exempelvis centrala avtal (SAV:s område) och pensionsadministration m. m. (SPV:s område) är dock inte av den karaktären. Som kommenteras närmare längre fram är det i det förstnämnda fallet rimligt att anta att det av myndigheterna uttryckta behovet avser information om ingångna avtal snarare än attityden till ett centralt avtalssystem, medan deras behov av pensionsadministration m. m. snarast torde vara en avspegling av den centraliserade stödorganisation som finns på området.

Myndigheterna hade också möjlighet att komplettera med andra produkter och tjänster inom resp. produktområde. Endast ett fåtal svarande utnyttjade denna möjlighet, varför de i enkätformuläret angivna produkterna och tjänsterna relativt väl får anses spegla det tillgängliga och efterfrågade produktsortimentet inom resp. produktområde.

1.3 Frågeställningar

För varje enskild produkt eller tjänst ombads myndigheterna att ange hur stort behovet av externt stöd hade varit under den senaste tvåårsperioden samt om behovet av externt stöd bedöms öka, minska eller vara oförändrat

under nästkommande tvåårsperiod. Vidare ombads myndigheterna att för varje produkt eller tjänst ange i vilken form man önskar få stödet levererat.

Myndigheterna ombads också att ange om man under den senaste tvårsperioden anlitat någon av de angivna stabsmyndigheterna eller någon annan organisation för att få behovet tillgodosett. Denna fråga avsågs spegla konkurrenssituationen för produkten eller tjänsten i fråga. Vid den tidpunkt då enkäten sändes ut betraktades vissa myndigheter av stabskaraktär, främst FCF, LON och FRI, i detta sammanhang som "andra organisationer".

Förutom att på detta sätt ta ställning till de 92 enskilda produkterna och tjänsterna, ombads myndigheterna att för resp. produktområde göra en samlad bedömning i motsvarande termer.

Att tidsperspektivet i dessa frågor kring myndigheternas behov av externt stöd begränsades till sistlidna och nästkommande tvåårsperiod sammanhänger med erfarenheter från liknande undersökningar, vilka visat på svårigheter att få svar på frågor om mer långsiktiga bedömningar, speciellt i situationer där framtiden tycks svårbedömbar.

Samlat för vart och ett av de åtta produktområdena ställdes frågor bl. a. om vilka andra leverantörer än de angivna stabsmyndigheterna som myndigheten har anlitat och om regionala/lokala organs utnyttjande av sin resp. centralförvaltning för att få stöd.

Slutligen ombads myndigheterna att fördela en tänkt knapp resurs (100 "pinnar") för köp av tjänster mellan de åtta produktområdena. Denna sistnämnda fråga avsåg att spegla myndigheternas efterfrågan då de skall prioritera en tillgänglig men knapp resurs mellan de produktområden som stabsmyndigheterna tillhandahåller.

Utrymme fanns också för egna kommentarer från de svarande, bl. a. om vilka viktiga förändringar som myndigheten är inne i eller står inför.

2 Generella bedömningar i enkätresultaten

En tämligen genomgående bedömning för flertalet produkter och tjänster är att majoriteten anger att behovet av externt stöd under sistlidna tvåårsperiod har varit litet eller inget. För nästkommande tvåårsperiod har majoriteten också angett att behovet bedöms bli oförändrat. För de av stabsmyndigheterna tillhandahållna produkterna och tjänsterna tycks således myndigheternas behov av externt stöd generellt sett vara stabilt blygsamt.

Även om denna iakttagelse är slående, är viss försiktighet befogad vid tolkningen. Av kommentarerna till enkäten framgår således att en del svarande kopplat ihop bedömningen av behovet med tillgängliga resurser för köp av externt stöd. Några svarande har noterat att behov finns men att medel saknas varför de angivit att de inte är i behov av stöd. Några andra har angivit stort behov samtidigt som de har noterat att medel för köp av stödet saknas. Samtidigt bör framhållas att flera myndigheter spontant – dvs. utan att frågan fanns med i enkäten – har påpekat vikten av att de själva får vara med och besluta vilket stöd de vill ha och av vem de vill ha

det, varvid de anser att stabsmyndigheterna bör konkurrera på lika villkor med andra organisationer. Samtidigt finns kommentarer om att höga avgifter från t. ex. SIPU utgör ett hinder för att kunna tillgodose ett visst stödbehov.

I enkätmaterialet finns vidare, som nedan skall visas, klara skillnader mellan olika produkter och tjänster – och ibland även mellan vissa grupper av myndigheter – vad gäller det bedömda behovets storlek, ökningS- resp. minskningstendenser och variationer i konkurrensutsatthet. Som nedan framgår är det vidare vanligt att regionala eller lokala organ vänder sig till sin centralförvaltning för att få stöd inom de områden som enkäten avhandlar. De regionala och lokala organens behov av externt stöd kan därigenom komma att kanaliseras genom att en central förvaltning uttrycker behov av externt stöd.

Den av SIPU genomförda behovsundersökningen visar vidare att många myndigheter har behov av stöd och att de kan tänka sig att anlita externt stöd för att få behovet tillgodosett. Detta gäller särskilt områdena ledningS- och organisationsutveckling och personal- och kompetensutveckling. Det bör här noteras, att SIPU:s behovsundersökning skilde sig från utredningens undersökning vad gäller bl. a. undersökningsmetodik och frågeställningar, vilket kan vara en förklaring till skenbart olika iakttagelser.

Av nämnda skäl synes det klokt att generellt sett inte underskatta myndigheternas stödbehov. Vi har därför valt att inte utgå från att myndigheternas behov av stabsmyndigheternas tjänster allmänt sett är litet, utan att i stället analysera och redovisa enkätresultatet ur en synvinkel som utgår från att myndigheterna faktiskt har redovisat behov av stöd i olika former på många olika områden.

Ytterligare en tämligen genomgående bedömning gäller den form i vilken myndigheterna önskar få stödet. För flertalet produkter och tjänster har en majoritet av myndigheterna angivit konsultation/rådgivning som den mest efterfrågade stödformen, ofta i kombination med utbildningsinsatser eller skriftlig information. Enkätresultaten indikerar att stödorganisationer som i hög grad inriktar vissa tjänster på enbart skriftlig information eller utbildning kan göra klokt i att komplettera dessa insatser med visst konsultativt stöd. Endast i ett fåtal fall efterfrågar myndigheterna i större omfattning stöd av "fullservice"- eller entreprenadkaraktär. Vad gäller behov av någorlunda stor omfattning avser detta främst vissa personaladministrativa tjänster som beräkning och utbetalning av pensioner och matrikelföring samt trycksaksframställning.

Vidare är det generellt sett vanligt att regionala eller lokala organ helt eller delvis får stöd från sin centralförvaltning (motsv.) i de avseenden som behandlas i enkäten. Detta gäller både civila myndigheter, affärsverk och militära förband. Ett fullständigt stöd från centralt håll är vanligast inom området Ekonomi och redovisning. Bland de stora myndigheterna med regional eller lokal organisation är beroendet av centralt stöd störst inom åklagarväsendet, Sveriges lantbruksuniversitet, trafiksäkerhetsverket, räddningsverket och sjöfartsverket. Ovanligast med centralt stöd är det inom universitets- och högskoleväsendet samt svenska kyrkans regionala statliga organ, dvs. domkapitlen.

Ytterligare en tydlig tendens, som framgår av undersökningen, är att försvarets myndigheter – särskilt militära förband – inom alla de områden som undersökningen behandlar i mycket stor utsträckning anlitar stöd inom försvarets organisation. Till följd av rollspelet inom det militära försvaret, uttryckt i den s. k. verksamhetsförordningen (1983:276), skall de militära myndigheterna vända sig till försvarets stödmyndigheter inom Huvudprogram 5 – snarare än till den öppna marknaden – då de skall anlita externt stöd.

I enkäten ombads myndigheterna att namnge de organisationer – förutom stabsmyndigheterna – från vilka de fått stöd under den senaste tvåårsperioden. För försvarsmyndigheternas del är FCF den mest anlitade stödorganisationen. Detta gäller särskilt inom områdena verksamhetsanalys, ekonomi och redovisning, arbetsgivar- och personalpolitik samt personaladministration. Vad gäller lednings- och organisationsutveckling är det oftast FRI som nämns, inom kompetensutvecklingsområdet FörvS och inom ADB-området FörsvarsData och FMV. Även inom det heterogena området Övrigt, som innefattar diverse tjänster som t. ex. trycksaksframställning och konferensservice, tenderar militära myndigheter att i första hand anlita försvarsinternt stöd. Man namnger här bl. a. Försvarsmedia och försvarsstabens enheter Försvarsresor och MSK (Militära Service Kontoret).

Det bör slutligen påpekas att flera svarande har kommenterat begreppet stöd. Man saknar möjligheter att ge synpunkter på kvaliteten av det stöd man fått. Många påpekar att de är tvungna att anlita stabsmyndigheter för visst stöd och att svaren därför kan bli missvisande när man inte kan tala om vilken nytta man haft av stödet. Flera anger att de enbart anlitar stabsmyndigheter därför att tvång föreligger.

3 Viktiga förändringar bland myndigheter

I utredningsdirektiven framhålls att förnyelsearbetet inom den statliga förvaltningen medför att myndigheterna behöver kunna erbjudas ett förstärkt verksamhetsorienterat stöd på en mängd områden. Vilka förändringar ser då myndigheterna själva som de viktigaste inom en nära framtid? I syfte att belysa denna fråga ombads myndigheterna i en avslutande fråga i enkäten att ange vilka viktigare förändringar som myndigheten är inne i eller står inför.

Omkring tre fjärdedelar av myndigheterna har angivit sådana viktiga förändringar. De grupper av svarande som i minst utsträckning angivit några viktiga pågående eller förutsedda förändringar är små myndigheter (färre än 50 anställda) och kyrkan (representerad av några domkapitel). Svaren på frågan har kunnat grupperas i nio större förändringsområden. Nedan redovisas dessa i frekvensordning, dvs. de vanligast angivna förändringsområdena först. Observera att det är vanligt att en och samma myndighet angivit viktiga förändringar inom flera områden.

– *Organisationsförändring/Organisationsutveckling.* Denna förändring har angivits av 73 svarande. Här har tagits upp förändringar som

innebär nya uppgifter, sammanslagning med andra myndigheter, organisationsförändringar och samverkan med andra myndigheter. Denna typ av förändring bedöms särskilt vanlig bland stora rikstäckande civila myndigheter och regionala och lokala organ inom sådana myndigheter, dock inte alltid inom samma "koncern". Exempel på stora organisationer där flera organ angivit organisationsförändringar som viktiga är skatteväsendet, tullverket, vägverket, värnpliktsverket, lantmäteriet och invandrarverket. Även bland militära staber och statliga stiftelser ser många organisationsförändringar som en viktig förändring.

- *Omvärldsförändringar.* Här har 45 svarande angivit förändringar av sådan art som myndigheten inte direkt själv kan påverka. Det man tagit upp är riksdagsbeslut, nya lagar och förordningar, skattereformen och pågående utredningar. Denna typ av förändring noteras särskilt ofta bland medelstora civila myndigheter, länsstyrelser och bland regionala och lokala organ inom stora myndigheter med rikstäckande verksamhet.
- *Införande av ADB* har angivits av 38 svarande och bedöms även den vara en särskilt vanlig förändring av regionala och lokala organ inom rikstäckande civila myndigheter.
- *Marknadsanpassning.* Denna förändringstyp har 33 svarande noterat. Man har här tagit upp övergång från anslagsfinansierad verksamhet till uppdragsfinansierad (helt eller delvis), bolagisering samt ändring av verksamheten till att bli mer kundanpassad och därmed införa ett nytt synsätt på verksamheten.
- Övergång till *det nya budgetsystemet* har angivits av 30 svarande. Dessa myndigheter har angivit att de arbetar eller kommer att börja arbeta med treårsbudgetering och att detta kommer att medföra förändringar, bl.a. en ändrad ekonomistyrning, bättre och effektivare uppföljning, målstyrning, resultatuppföljning osv. Några av dessa (bl.a. vissa myndigheter med forskningsverksamhet) kommenterar att de har haft särskilda svårigheter med resultatanalysen och att den information man fått från stabsmyndigheter har varit otillräcklig.
- *Decentralisering och delegering* har angivits som en viktig förändringstyp av 21 svarande. Föga förvånande dominerar denna förändringstyp bland myndigheter med rikstäckande verksamhet och regionala eller lokala organ inom sådana myndigheter – dock i få fall bland organ inom samma "koncern". Det kan nämnas, att i 1990 års utgåva av Konsultguiden, utgiven av tidskriften Ledarskap, nämns särskilt den pågående decentraliseringen och divisionaliseringen på kundsidan som ett utmärkt underlag för konsulter – eller, med andra ord, som motiv för att anlita externt stöd. Skälen uppges vara två: Dels återfinns konsultköparna allt längre ner i organisationen. Dels gör decentraliseringen att det har blivit mer komplicerat att leda företag samtidigt som de centrala stabernas numerär minskar kraftigt, varvid den högsta ledningen behöver ökat konsultativt stöd.
- *Nedskärningar* är en förändringstyp som angivits av 16 svarande. Det man här tar upp är personalminskningar, budgetminskningar och nedläggning av delar av eller hela organisationen.
- *Expansion* (12 svarande). Här noteras nya arbetsuppgifter, ökningar av

budgeten, ökad personalstyrka, fler enheter på grund av organisatoriska sammanslagningar samt effektiviseringar av verksamheten.

– *EG-anpassning och internationalisering* har markerats av 7 svarande. Det man här anger rör anpassning av arbetssätt och införande av nya regler.

Det bör alltså sammanfattningsvis särskilt noteras, att när myndigheterna tillfrågas om vilka förändringar man för egen del upplever som viktigast, dominerar förändringar av mer "traditionell" typ såsom organisationsförändringar, omvärldsförändringar och ADB-utveckling över förändringar som normalt associeras med förnyelsearbetet i statsförvaltningen, såsom omläggning av budgetsystemet, kundanpassning och nedskärningar.

4 Myndigheternas efterfrågan på stöd om de skulle betala för det

De tillfrågade myndigheterna ombads i enkäten att fördela en simulerad knapp resurs i form av 100 "pinnar" för köp av tjänster mellan de angivna åtta produktområdena. Här angavs som förutsättning att allt externt stöd skulle tänkas erhållas mot betalning.

Det bör noteras att denna förutsättning är delvis hypotetisk, och detta i två avseenden. Dels tillhandahålls visst stöd i dag kostnadsfritt, medan detta inte är fallet med annat stöd. Dels har inte alla myndigheter tillräckliga resurser att köpa erforderligt stöd för, vilket också framgår av en del kommentarer till enkäten. Samtidigt avspeglar frågan ett renodlat kund – leverantörsförhållande som flera myndigheter i sina kommentarer angivit som önskvärt. På många områden och för många myndigheter är också köp av konsulttjänster ett normalt sätt att skaffa externt stöd. Detta belyses närmare i bilaga 24.

Avsikten med frågan var att få en bedömning av hur myndigheterna i ett läge med begränsade resurser är beredda att satsa dessa för köp av stödtjänster inom de angivna områdena. Därmed kan svaren på frågan sägas spegla myndigheternas efterfrågan i form av prioritering av en tillgänglig men begränsad resurs mellan de områden som behandlas i undersökningen, snarare än det behov som myndigheterna i nuläget har upplevt. Svaren har gjort det möjligt att för resp. produktområde beräkna ett medelvärde, som alltså kan sägas visa hur stor del av de tänkta begränsade resurserna (summa 100) som myndigheterna är beredda att satsa för köp av tjänster inom området. De framräknade medelvärdena fördelar sig på följande sätt:

Verksamhetsanalys	11,7
Ekonomi och redovisning	13,5
Lednings- och organisationsutveckling	14,9
Arbetsgivar- och personalpolitik	8,2
Personaladministration	7,1
Kompetensutveckling för vissa uppgifter	14,4
ADB	19,8
Övrigt	2,9

I en efterfrågestyrd situation är, enligt utredningens undersökning, sålunda ADB det mest prioriterade området för köp av externt stöd, medan arbetsgivar- och personalpolitik och personaladministration är minst efterfrågat. Här bortses från produktområdet Övrigt, som är en samlingsbenämning snarare än en homogen grupp av produkter.

Det kan nämnas att resultaten från SIPU:s behovsundersökning inte visar på en helt likartad bild. Detta gäller framför allt en högre prioritering av områdena Arbetsgivarpolitik och Personaladministration. Vidare tycks det stora behovet av ADB-tjänster enligt SIPU:s undersökning särskilt avse tekniskt stöd. Skillnaderna kan delvis sammanhänga med skillnader i undersökningsmetodik. Bl.a. avsåg SIPU:s undersökning sådana avgiftsbelagda tjänster som SIPU tillhandahåller snarare än det generella utbud av tjänster som stabsmyndigheter tillhandahåller inom ett visst område, t. ex. Arbetsgivarpolitik.

Olika myndighetskategorier uppvisar dock klara skillnader i prioritering mellan produktområden. Detta gäller speciellt om man ser till de organisationer av koncerntyp som är representerade i urvalet. Härvid kan följande framhållas.

Stöd inom området *Verksamhetsanalys* är särskilt efterfrågat inom socialförsäkringsväsendet och vägverkets organisation.

Stöd vad avser *Ekonomi och redovisning* är särskilt efterfrågat inom universitets- och högskoleväsendet.

Stöd för *Lednings- och organisationsutveckling* efterfrågas i särskilt hög grad inom posten, tullverket, skatteväsendet, AMU-organisationen och invandrarverkets organisation.

Stöd inom området *Arbetsgivar- och personalpolitik* efterfrågas i särskilt stor omfattning hos posten, lantbruksuniversitetet och domkapitlen. Domkapitlen efterfrågar också, liksom värnpliktsverkets organisation, i särskilt hög grad stöd på Personaladministrationsområdet.

Stöd vad gäller *Kompetensutveckling* efterfrågas i speciellt hög grad inom räddningsverket, televerket samt arbetsmarknads- och arbetarskyddsorganisationerna.

Stöd inom *ADB* – alltså det totalt sett mest efterfrågade området för köp av externt stöd – efterfrågas i särskilt hög grad inom domstolsväsendet, åklagarväsendet, militära staber, marinen, banverket, televerket, studiemedelsväsendet, skogsvårdsorganisationen, arbetarskyddsverket, boverkets organisation och inom polisen.

5 Myndigheternas behov och anlitande av stöd

I detta avsnitt redovisas för resp. produktområde hur behovet av stöd under sistlidna och nästkommande period ser ut för enskilda produkter och tjänster, och i vilken utsträckning som myndigheterna under den senaste tvåårsperioden har anlitat externt stöd för att få behovet tillgodosett. Till skillnad från föregående avsnitt – i vilket redovisades efterfrågan

under antagen resurknapphet i en i viss mån hypotetisk, men av flera svarande önskad, situation – speglar denna redovisning de behov man faktiskt har upplevt och hur dessa på kort sikt bedöms utvecklas.

I avsnitt 5.1 redovisas vilka bedömningsgrunder som har använts i analysen av materialet. Detta avsnitt bör av de flesta läsare kunna läsas översiktligt.

En sammanfattande behovsbild för de olika produktområdena illustreras grafiskt i figur 1. En motsvarande grafisk illustration av konkurrenssituationen för resp. produktområde redovisas i figur 2. Närmare kommentarer kring dessa bilder och resp. produktområde återfinns inledningsvis under resp. avsnitt 5.2–5.9.

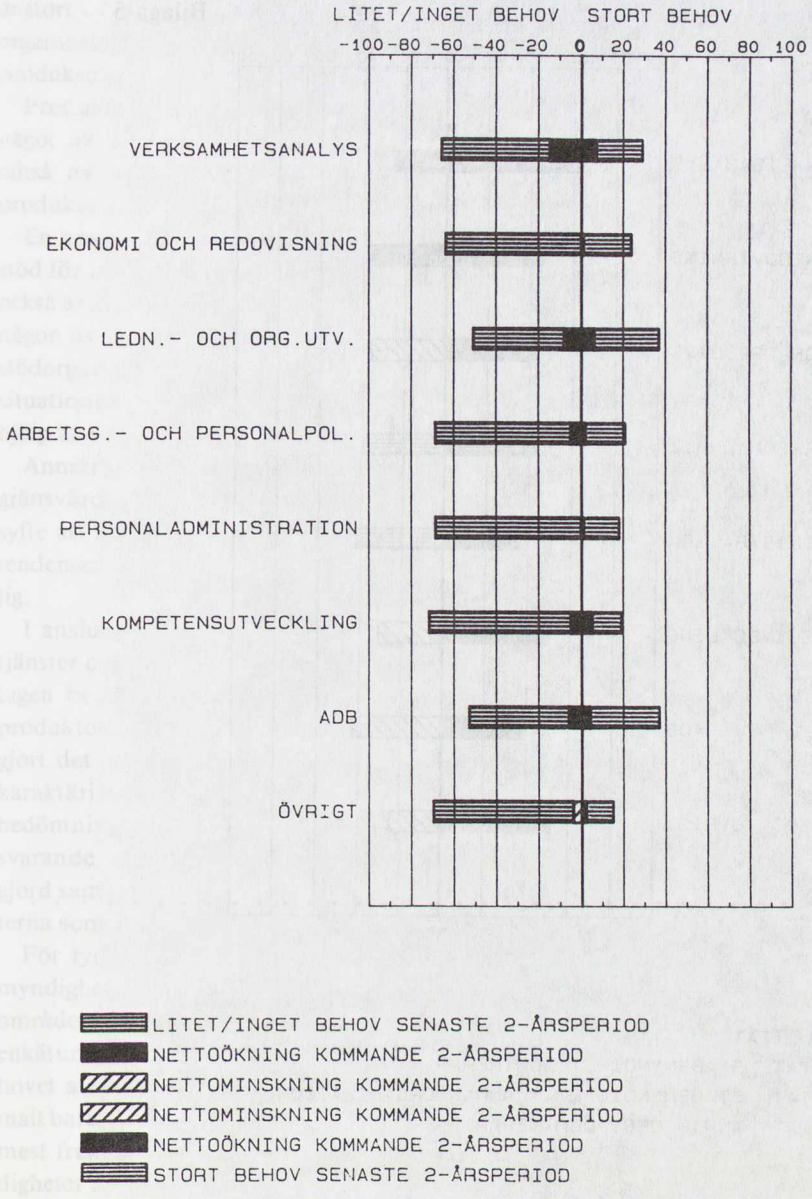
5.1 Bedömningsgrunder

Genom att sätta upp vissa gränsvärden för hur stor en svarsfrekvens skall vara för att konstituera ett stort resp. litet behov, ökande resp. minskande behov etc. har det sedan varit möjligt göra en karaktäristik av behovsbilden för resp. produkt och tjänst enligt följande:

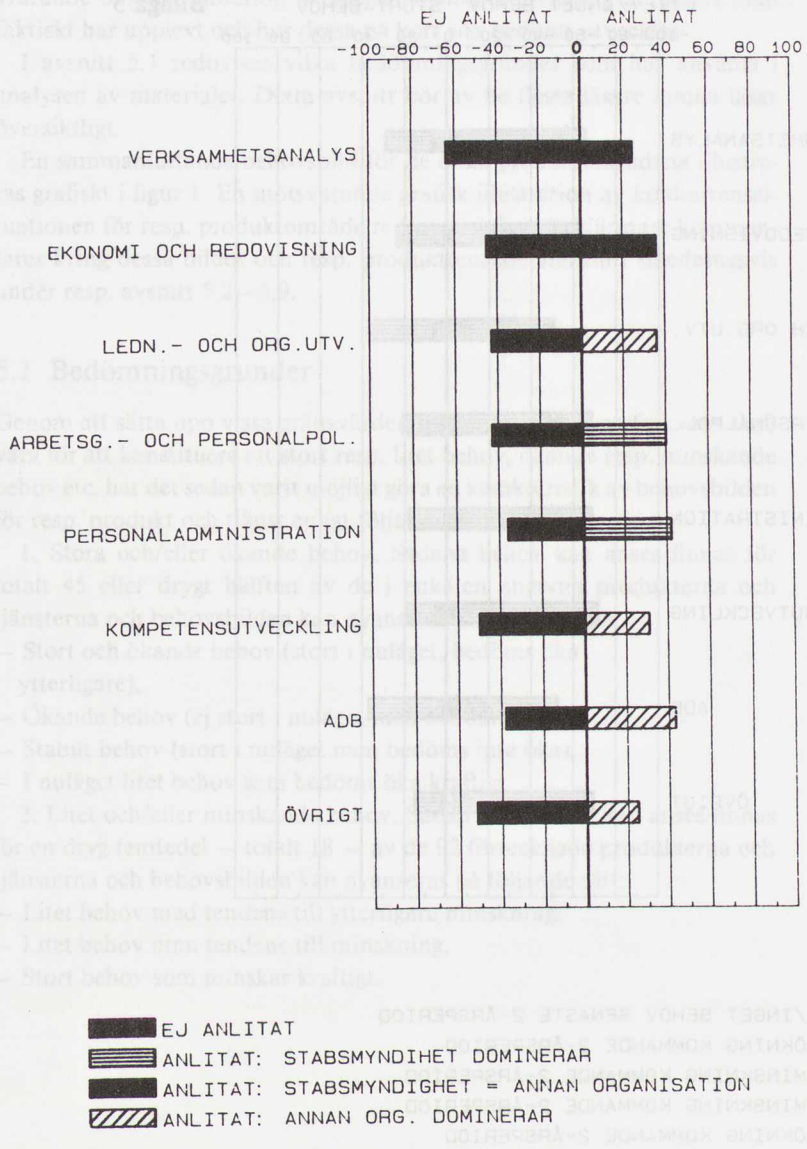
1. Stora och/eller ökande behov. Sådana behov kan anses finnas för totalt 45 eller drygt hälften av de i enkäten angivna produkterna och tjänsterna och behovsbilden kan nyanseras enligt följande:
- Stort och ökande behov (stort i nuläget, bedöms öka ytterligare),
- Ökande behov (ej stort i nuläget men bedöms öka),
- Stabilt behov (stort i nuläget men bedöms inte öka),
- I nuläget litet behov som bedöms öka kraftigt.

2. Litet och/eller minskande behov. Sådan behovsbild kan anses finnas för en dryg femtedel – totalt 18 – av de 92 förtecknade produkterna och tjänsterna och behovsbilden kan nyanseras på följande sätt:
- Litet behov med tendens till ytterligare minskning,
- Litet behov utan tendens till minskning,
- Stort behov som minskar kraftigt.

Figur 1 Behovsanalys – områdesöversikt



Figur 2 Anlitande av extern organisation – områdesöversikt



3. "Entreprenadtjänster", dvs. produkter och tjänster där stödbehovet inte är stort i nuläget men – då behov uppstår – det är vanligt att anlita extern organisation för att få det tillgodosett. Endast 3 av de 92 förtecknade produkterna och tjänsterna kan beskrivas på detta sätt.

Produkter och tjänster vilkas behovsbild inte kan karaktäriseras på något av de beskrivna sätten kan betecknas som "neutrala" och utgörs alltså av resterande 26 eller omkring en fjärdedel av de förtecknade produkterna och tjänsterna.

En analys har också gjorts av hur pass vanligt det är att anlita externt stöd för att få behovet tillgodosett. Om ett sådant anlitande är vanligt har också analyserats vilken typ av leverantör som man vanligast har anlitat – någon av de sex i enkäten angivna stabsmyndigheterna eller någon annan stödorganisation. På detta sätt ges en bild av leverantörs- och konkurrenssituationen för sådana produkter och tjänster där inhämtande av extern hjälp är vanligt förekommande.

Anmärkning kan givetvis riktas mot att på basis av subjektivt satta gränsvärden för procentsatser klassificera behov som stora eller små etc. I syfte att medge en lättöverskådlig beskrivning av de i många fall tydliga tendenser som finns i materialet, har dock denna metodik bedömts lämplig.

I anslutning till enkätens frågor om behov av stöd avseende enskilda tjänster och produkter ombads myndigheterna också att göra en sammantagen bedömning av behovet och anlitandet av externt stöd för resp. produktområde (ADB, Verksamhetsanalys osv.) som helhet. Detta har gjort det möjligt att även på produktområdesnivå göra en motsvarande karaktäristik av behovsbilden. Det bör understrykas att den sammanvägda bedömningen av behovet inom ett visst produktområde har gjorts av de svarande myndigheterna själva. Den är alltså inte en inom utredningen gjord sammanvägning av behovsbilden för de olika produkterna och tjänsterna som ingår i produktområdet i fråga.

För tydlighetens skull behöver nämnas, att i redovisningen nedan av myndigheternas samlade bedömning av stödbehovet inom resp. produktområde kommenteras de skillnader som kan finnas mellan samtliga i enkäturvalet ingående myndighetsgrupper. Vid redovisningen av stödbehovet avseende enskilda produkter och tjänster, kommenteras dock normalt bara skillnader mellan de i urvalet mest representerade – och därmed mest frekvent förekommande – myndighetsgrupperna, dvs. civila myndigheter av olika storlek (betecknade 1 t. o. m. 5a i den tidigare redovisade tabell 1). Detta i syfte att inte belasta redovisningen med alltför många detaljer.

5.2 Verksamhetsanalys

Myndigheternas samlade bedömning

Behovet av stöd inom området verksamhetsanalys kan generellt sett betecknas som stort och ökande. Detta gäller i flertalet av de myndighetsgrupper som ingick i enkäturvalet (och som närmare redovisats i tabell 1), dock

med undantag för affärsverken, militära staber och domkapitlen, där behovet av stöd inom verksamhetsanalysområdet är litet. Det är mindre vanligt att anlita extern organisation för att få behovet tillgodosett. Då så sker, har stabsmyndigheterna och andra organisationer ungefär lika stor del av marknaden.

Myndigheternas bedömning av enskilda produkter och tjänster

Området omfattar nio angivna enskilda produkter och tjänster. För flertalet (sex) av dessa kan behovsbilden karaktäriseras som stor/och eller ökande:

Stort och ökande behov:

- Resultatanalys av samband mellan prestationer (åtgärder) och effekter,
- Utformning av ledningss- och uppföljningssystem inkl. resultatmått och nyckeltal,
- Omvärlds- och framtidsanalys, t.ex. service-, kvalitets och marknadsanalyser.

Ökande behov:

- Resultatanalys av samband mellan prestationer (åtgärder) och resurser,
- Utformning av årlig resultatredovisning,
- Kostnadsanalyser och kostnadsjämförelser.

Flera av de angivna produkterna och tjänsterna har ett nära samband med omläggningen av budgetprocessen. Behovet av stöd i dessa avseenden ökar bland myndigheter i alla budgetcyklar. Ökningen av stödbehovet i frågor som rör resultatanalys och uppföljningssystem är dock inte lika påtaglig bland de myndigheter som tillhör budgetcykel 1, dvs. som redan är inne i det nya budgetsystemet.

För två av produkterna kan behovet totalt betecknas som litet, dock utan tendens till ytterligare minskning:

- Samhällsekonomiska analyser, inkomstfördelningsstudier,
- Stöd vid formell hantering i budgetprocessen. För denna produkt kan dock ett ökat behov noteras hos bl. a. vissa större civila myndigheter och bland regionala och lokala organ.

Förekomst av konkurrens

För ingen av de enskilda produkterna och tjänsterna har det varit särskilt vanligt att inhämta externt stöd för att få behovet tillgodosett. Då detta skett, har det varit vanligare eller ungefär lika vanligt att anlita andra organisationer som stabsmyndigheter, dvs. en faktisk konkurrenssituation föreligger. Detta gäller i ännu högre grad om man undantar försvarsmyndigheternas anlitande av försvarsinternt stöd, främst från FCF och FRI.

5.3 Ekonomi och redovisning

Myndigheternas samlade bedömning

Stödbehovet vad avser Ekonomi och redovisning kan generellt sett betecknas som stabilt. Inom vissa myndighetskategorier är dock behovet ökande,

nämligen universitet och högskolor, länsstyrelser och stiftelser. Bland affärsverken och domstolar är däremot behovet av stöd inom detta område litet eller vikande. Det är relativt vanligt att anlita extern hjälp för att få stödet. Stabsmyndigheter och andra stödorganisationer har totalt sett ungefär lika stor del av denna marknad. Dominansen för andra leverantörer inom ekonomi- och redovisningsområdet är dock mest uttalad hos militära myndigheter (staber och förband) och länsstyrelser, och en närmare analys visar att FCF resp. LON dominerar bland de andra leverantörer som dessa myndighetsgrupper har anlitat för stöd inom området. FCF och LON kan också betecknas som stabsmyndigheter, varför stabsmyndigheter kan sägas vara ledande leverantör av stöd vad gäller ekonomi och redovisning.

Myndigheternas bedömning av enskilda produkter och tjänster

Området omfattar elva angivna enskilda produkter och tjänster. För fyra av dessa kan behovsbilden betecknas som stor eller ökande:

Ökande behov:

- Användning av för- och eftersystem till de statliga redovisningssystemen, t. ex. Cesam, BUS och PC-Lisa,
- Utformning av egna lokala redovisningssystem. Behovet av stöd för denna tjänst är dock litet (och inte ökande) bland regionala och lokala organ inom större myndigheter,
- Användning och utformning av kontoplan.

Stort stabilt behov:

- Användning av de statliga redovisningssystemen (System S och Cosmos). Vid behov vad gäller denna tjänst är anlitande av externt stöd vanligt och då i form av stabsmyndighet.

För tre av produkterna och tjänsterna inom ekonomi- och redovisningsområdet kan behovsbilden karaktäriseras som liten och/eller minskande:

Litet behov med tendens till ytterligare minskning:

- Ekonomiadministrativ personal att hyra.

Litet behov utan tendens till ytterligare minskning:

- Användning och utformning av avgifter och avgiftssystem. För stora och medelstora civila centralmyndigheter är dock behovet av stöd för denna tjänst i stället ökande.

I nuläget stort behov som minskar kraftigt:

- Dataregistrering av EA-uppgifter. Detta är faktiskt den enda i enkäten förtecknade tjänsten där stödbehovet generellt bedöms minska kraftigt. Detta gäller dock inte för gruppen små myndigheter (färre än 50 anställda), av vilka många har bedömt stödbehovet som stort och stabilt.

Förekomst av konkurrens

I vilken utsträckning extern stödorganisation anlitats för att tillgodose behov varierar rejält mellan de enskilda produkterna inom området Ekonomi och redovisning. I de fall detta är vanligast – stöd vid användning av de statliga redovisnings- och betalningssystemen – dominerar stabsmyndighet som leverantör, men för övriga produkter och tjänster – för vilka anlitandegraden är lägre – föreligger genomgående konkurrens. Detta gäller i ännu högre grad om man bortser från det förhållandet att försvars-

myndigheterna oftast anlitar av stödmyndigheter inom försvaret, främst FCF.

5.4 Lednings- och organisationsutveckling

Myndigheternas samlade bedömning

Behovet av stöd för Lednings- och organisationsutveckling kan generellt betecknas som stort och ökande, även om det bland vissa, främst regionala, myndigheter snarast bör beskrivas som stabilt. Det är relativt vanligt att anlita extern stödorganisation för att tillgodose behovet. Detta gäller särskilt bland större myndigheter och organ, medan det är mindre vanligt bland små myndigheter och regionala och lokala organ av olika slag. Bland de anlitade organisationerna dominerar andra organisationer över stabsmyndigheter.

Myndigheternas bedömning av enskilda produkter och tjänster

Området omfattar nio angivna produkter och tjänster. För över hälften (fem) av dessa kan sägas att behovet är stort och ökande:

- Utveckling av ledningsgrupp,
- Utveckling av chefer. Detta är den tjänst i enkäten där stödbehovet är störst. För att tillgodose behovet är det vanligt att anlita externt stöd och då i form av annan leverantör än stabsmyndighet,
- Chefen i arbetsgivarrrollen,
- Organisationsutveckling: Utveckling av arbetsformer,
- Organisationsutveckling: Utformning av organisationen.

För två av produkterna och tjänsterna kan att stödbehovet betecknas som litet, dock utan tendens till ytterligare minskning:

- Avveckling av chefer,
- Utveckling av kvinnliga chefer.

För båda dessa tjänster bör dock noteras en bedömd kraftig ökning av ett i nuläget litet stödbehov bland stora centrala myndigheter.

Förekomst av konkurrens

Den enda tjänst inom området där stabsmyndighet är dominerande leverantör är Utveckling av styrelsearbete, för vilken dock inte behovet kan betecknas som stort eller ökande. För övriga produkter och tjänster finns i stor utsträckning alternativa leverantörer och således konkurrens. Detta gäller i ännu högre grad om man undantar försvarsmyndigheternas anlitande av stödorganisationer inom försvaret, främst FRI.

5.5 Arbetsgivar- och personalpolitik

Myndigheternas samlade bedömning

Om man ser till myndigheternas samlade bedömning av stöd inom området Arbetsgivar- och personalpolitik, kan detta beskrivas som en typisk entre-

prenadtjänst, dvs. behovet är generellt sett inte stort eller ökande men då det uppstår är det vanligt att anlita extern organisation för att få behovet tillgodosett. Detta gäller särskilt de flesta typer av myndigheter inom den civila statsförvaltningen. Affärsverkens behov av stöd inom området kan dock betecknas som större eller ökande, särskilt på regional nivå. Ökande behov inom området finns också hos universitet och högskolor samt militära staber. Stabsmyndighet – dvs. SAV – är den klart dominerande leverantören av tjänster inom området. Andra leverantörer dominerar visserligen bland militära myndigheter (förband och staber) och länsstyrelser, men man avser här i många fall FCF resp. LON, varför stabsmyndighetsdominansen inom området kan sägas vara tämligen generell.

Myndigheternas bedömning av enskilda produkter och tjänster

Området omfattar fjorton angivna enskilda produkter och tjänster. Då dessa studeras var och en, kan för hälften av dem behovet av stöd betecknas som stort och/eller ökande:

Stort och ökande behov:

- Utformning av egen lokal arbetsgivarpolitik vad avser arbetsmiljö, företagshälsovård, rehabilitering och jämställdhet. Det är dessutom vanligt att för denna tjänst anlita extern hjälp för att tillgodose behovet, varvid andra leverantörer dominerar över stabsmyndighet. Kommentarerna till enkäten visar att det då i många fall är Statshälsan som avses.

Ökande behov:

- Löne- och personalstatistik,
- Utformning av egen lokal arbetsgivarpolitik vad avser lön, lönepolitik och belöningsformer.

Stort stabilt behov:

- Centrala ramavtal om löner m. m.,
- Centrala sektoravtal om löner m. m.,
- Andra centrala avtal, t. ex. pensionsavtal och trygghetsavtal.

För dessa tre tjänster har också många angivit att det är vanligt att anlita externt stöd. Eftersom de tre tjänsterna är obligatoriska och skriftlig information dessutom är en ofta efterfrågad stödform, kan antas att behovsbilden närmast speglar behovet av information om slutna avtal.

I nuläget litet behov som ökar kraftigt:

- Analys av kostnader för frånvaro, personalomsättning m. m. Ökningen av stödbehovet för denna tjänst gäller dock främst stora och medelstora centralmyndigheter, däremot inte bland små myndigheter och regionala och lokala organ.

För tre av produkterna och tjänsterna inom området kan behovet betecknas som litet, dock utan ytterligare tendens till minskning:

- Centrala tvisteförhandlingar och domstolsprocesser. Här är det rimligt att anta att det blygsamma behovet av stöd snarast avspeglar en ringa förekomst av sådana förhandlingar och processer, snarare än att det inte finns något stödbehov då det är aktuellt,
- Lokala förhandlingar. För små myndigheter (färre än 50 anställda) gäller dock att behovet av externt stöd vid lokala förhandlingar kan

betecknas som stort och stabilt,
- Utformning av egen lokal arbetsgivarpolitik vad avser effektivitet och medbestämmande.

En av tjänsterna, nämligen avtalstolkning, kan närmast betecknas som en entreprenadtjänst, dvs. behovet är inte stort och/eller ökande men det är vanligt att anlita externt stöd då det uppstår. Föga förvånande är då stabsmyndighet dominerande leverantör av stöd.

Förekomst av konkurrens

Över huvud taget gäller för flertalet produkter och tjänster inom området att stabsmyndighet är dominerande leverantör. Vad gäller särskilt Utformning av lokal arbetsgivarpolitik på arbetsmiljöområdet m. m. – som är en ofta efterfrågad tjänst – dominerar dock som ovan nämnts annan leverantör i form av Statshälsan. Statshälsan nämns i själva verket av inte mindre än en tredjedel av de myndigheter, som har namngivit vilka andra leverantörer av stöd som de har anlitat inom området (se också bilaga 24). Även för vissa andra tjänster föreligger konkurrens, nämligen Planering av genomförandet av omorganisationer och andra strukturförändringar, Analys av kostnader för frånvaro, personalomsättning m. m., Utformning av lokal arbetsgivarpolitik vad gäller effektivitet och medbestämmande samt Personal- och kompetensplanering (behov, tillgång, arbetsmarknad, samhällsekonomi). För dessa konkurrensutsatta tjänster är det dock mindre vanligt att anlita externt stöd över huvud taget.

5.6 Personaladministration

Myndigheternas samlade bedömning

Om man ser till myndigheternas samlade bedömning, är stödbehovet inom Personaladministrationsområdet generellt sett av entreprenadkaraktär, dvs. behovet kan inte beskrivas som stort eller ökande men då det uppstår är det vanligt att anlita hjälp utifrån. Ett stort eller ökande stödbehov kan dock noteras bland domstolar, universitet och högskolor samt militära staber, medan behovet är klart litet bland länsstyrelser och affärsverkens regionala organ. Stabsmyndigheter är dominerande leverantör av tjänster på det personaladministrativa området. Visserligen dominerar andra leverantörer bland militära myndigheter och länsstyrelser, men av kommentarerna framgår att det här ofta är frågan om FCF resp. LON, dvs. också de stabsmyndigheter.

Myndigheternas bedömning av enskilda produkter och tjänster

Området innefattar arton angivna enskilda produkter och tjänster. För sju av dessa kan behovsbilden karaktäriseras som stor och/eller ökande:

Ökande behov:
- Utformning av egna lokala löne- och personalinformationssystem. Bland små myndigheter (färre än 50 anställda) kan dock stödbehovet

för denna tjänst betecknas som litet,
- System för reseadministration.

Stort stabilt behov:
- Matrikelföring av uppgifter om tjänstemän,
- Prövning och beräkning av pensions-, avgångs- och grupplivförmåner,
- Utbetalning av pensions- och grupplivförmåner,
- Användning av statliga löne- och personalinformationssystem.

Det är också vanligt att anlita externt stöd i form av stabsmyndighet för att få behovet tillgodosett, vilket är föga förvånande eftersom dessa fyra utpräglat "stabila" stödtjänster kan sägas utgöra "stommen" i SPV:s och FCF:s verksamhet. Behovet kan därför sägas avspegla den rådande centraliserade stödorganisationen för hantering av pensions- och löneadministration. Denna iakttagelse understryks ytterligare av att dessa fyra tjänster de enda av de i enkäten förtecknade för vilka fullt genomförande är den dominerande önskade stödformen.

I nuläget litet behov som ökar kraftigt:
- Omplacering och avveckling av personal. Det kraftigt ökade behovet finns dock främst hos stora centrala myndigheter medan det är fortsatt litet bland medelstora och små myndigheter.

För fem av produkterna och tjänsterna inom personaladministrationsområdet är stödbehovet litet, dock utan tendens till ytterligare minskning:
- Personaladministrativ personal att hyra,
- Rekrytering av personal,
- Tillämpning av gällande bestämmelser om förhandlingsrätt,
- Tillämpning av gällande bestämmelser om anställningsskydd,
- Tillämpning av gällande bestämmelser om jämställdhet.

Två av produkterna och tjänsterna inom området kan slutligen sägas vara av utpräglad entreprenadkaraktär, dvs. stödbehovet kan inte betecknas som särskilt stort eller ökande men det är vanligt att anlita externt stöd då det uppstår. De är:
- Tillämpning av gällande bestämmelser om pensioner,
- Tillämpning av gällande bestämmelser om löner.

För dessa två tjänster är stabsmyndighet dominerande leverantör av stöd. Bland framför allt små myndigheter är dock behovet av stöd för dessa frågor snarast att beteckna som stort och stabilt.

Förekomst av konkurrens

För flertalet produkter och tjänster inom personaladministrationsområdet är stabsmyndighet dominerande leverantör av stöd. Det gäller framför allt den centrala löne- och pensionsadministrationen och stöd vid tillämpningen av gällande bestämmelser av olika slag. För övriga tjänster inom området är det mindre vanligt att anlita externt stöd över huvud taget, men för dem gäller å andra sidan att de är klart konkurrensutsatta. Bl.a. är de ovan nämnda stödtjänster där myndigheterna bedömer att behovet är ökande, d v s. utformning av lokala lönesystem, system för reseadministration och omplacering/avveckling av personal, konkurrensutsatta tjänster.

5.7 Kompetensutveckling för olika funktioner

Myndigheternas samlade bedömning

Stödbehovet för Kompetensutveckling av olika slag uppvisar inte generellt sett någon markerad behovsprofil utan kan betecknas som "neutralt". Flera myndighetskategorier anger dock ett stort eller ökande behov av stöd, särskilt civila myndigheter av olika storlek samt universitet och högskolor, medan behovet är litet eller vikande bland affärsverk och länsstyrelser. Det är jämförelsevis mindre vanligt att gå externt för att få stödbehovet tillgodosett. Många svarande har också i sina kommentarer angivit att den största delen av personalutbildning etc. sker internt inom myndigheten. I de fall man har valt att anlita externt stöd dominerar andra organisationer över stabsmyndigheter som leverantör.

Myndigheternas bedömning av enskilda produkter och tjänster

Området omfattar åtta förtecknade enskilda produkter och tjänster. För två av bedöms behovet öka:

- Kompetensutveckling för controlleruppgifter,
- Kompetensutveckling för uppgifter inom områdena information och kontakt med massmedia.

Övriga tjänster inom kompetensutvecklingsområdet kan närmast sägas vara "neutrala", men för vissa av dem finns stora och/eller ökande behov bland vissa myndighetsgrupper. Det gäller framför allt kompetensutveckling för projektarbete och för assistentuppgifter hos större och medelstora myndigheter, och för registrators- och arkivuppgifter hos små myndigheter. Den sistnämnda tjänsten är också den enda inom området för vilken det är någorlunda vanligt att anlita externt stöd.

Förekomst av konkurrens

Alla produkter och tjänster inom kompetensutvecklingsområdet är klart konkurrensutsatta. I inget fall är stabsmyndighet dominerande leverantör. Det bör dock särskilt framhållas, att inom området Kompetensutveckling har andra statliga myndigheter än stabsmyndigheterna en betydligt större marknadsandel som leverantörer än inom övriga konkurrensutsatta produktområden som t. ex. Verksamhetsanalys, Lednings- och organisationsutveckling och ADB. Detta gäller även om man bortser från försvarsmyndigheternas anlitande av stödorganisationer inom försvaret – främst FörvS, FCF, FRI och centrala staber. De vanligast anlitade andra myndigheterna inom kompetensutvecklingsområdet är – förutom försvarsmyndigheter – olika arkivmyndigheter och televerket (se vidare bilaga 24).

5.8 ADB

Myndigheternas samlade bedömning

Behovet av stöd inom ADB-området kan generellt betecknas som stort och/eller ökande, även om vissa variationer finns mellan olika grupper av

myndigheter. Ingen av de myndighetsgrupper som ingick i urvalet uppvisar dock i sin sammanvägda bedömning ett litet eller vikande behov av stöd på ADB-området. Det är relativt vanligt att anlita externt stöd för att få behovet tillgodosett, varvid andra leverantörer dominerar över de angivna stabsmyndigheterna. För en grupp myndigheter, nämligen små myndigheter (färre än 50 anställda) är dock stabsmyndighet dominerande leverantör.

Myndigheternas bedömning av enskilda produkter och tjänster

Området består av sjutton förtecknade enskilda produkter och tjänster. För majoriteten av dessa – tolv stycken – kan myndigheternas stödbehov beskrivas som stort och/eller ökande:

Stort och ökande behov:

- Systemutveckling. Bland många små myndigheter (färre än 50 anställda) bedöms dock det i nuläget stora behovet av stöd i systemutvecklingsarbete minska kraftigt. För att få stöd för att tillgodose behovet av systemutveckling är det generellt sett mycket vanligt att anlita extern hjälp varvid andra leverantörer dominerar över stabsmyndigheter,
- Extern datakommunikation,
- Lokala nätverk,
- ADB-säkerhet (system och kommunikation).

Ökande behov:

- Systemförvaltning,
- System för ärendehantering,
- Leverantörsoberoende teknik, kommunikation och tillämpningar ("Öppna system"),
- Offentlighet och sekretess i ADB-miljö.

Stort stabilt behov:

- ADB-strategi och ADB-planering. Det i nuläget stora behovet av stöd vad gäller denna tjänst bedöms dock minska kraftigt bland små myndigheter,
- Upphandling av utrustning och program för den enskilda myndigheten. Stödbehovet, som alltså är stort i nuläget, kan dock beskrivas som kraftigt minskande bland stora centralmyndigheter och också bland de små myndigheterna. Det är vanligt att anlita externt stöd vid ADB-upphandling, varvid stabsmyndighet och andra stödorganisationer totalt sett har ungefär lika stor del av marknaden. En intressant iakttagelse är att den stödform som vid sidan av konsultation/rådgivning är mest efterfrågad vid ADB-upphandling inte är fullt genomförande (av upphandlingen) utan skriftlig information,
- Utnyttjande av avropsavtal på ADB-området.

I nuläget litet behov som ökar kraftigt:

- Post- och konferenssystem. En sådan ökning kan dock inte noteras bland regionala och lokala organ inom större myndigheter.

Inom ADB-området finns endast en tjänst där stödbehovet kan betecknas som litet (dock utan tendens till ytterligare minskning), nämligen Organisationsanpassning vid införande av ADB. Bland de små myndighe-

terna (färre än 50 anställda) bedöms dock det i nuläget blygsamma stödbehovet för denna tjänst öka kraftigt.

Förekomst av konkurrens

I vilken utsträckning myndigheterna anlitar externt stöd för att tillgodose behov på ADB-området varierar mycket mellan de enskilda produkterna och tjänsterna. Att anlita extern hjälp är vanligast för tjänster som rör systemutveckling, datakommunikation, nätverk, ADB-säkerhet och ADB-upphandling, dvs. tjänster för vilka stödbehovet också kan betecknas som stort och/eller ökande. För dessa och de flesta övriga tjänster inom området gäller att andra stödorganisationer dominerar (i de flesta fall) eller har ungefär lika stor marknadsandel (i några fall) som stabsmyndighet. Dvs. de flesta produkterna och tjänsterna är i hög grad konkurrensutsatta. Detta gäller i särskilt hög grad om man bortser från det förhållandet att försvarsmyndigheterna normalt anlitar försvarsinternt stöd, främst från FörsvarsData och FMV. I två fall är dock stabsmyndighet dominerande leverantör, nämligen utnyttjande av avropsavtal – för vilken stödbehovet är stort och stabilt – och utnyttjande av standardavtal (formulär, innehåll).

5.9 Övrigt

Myndigheternas bedömning av enskilda produkter och tjänster

Produktområdet Övrigt är en samlingsbenämning för en heterogen grupp av sex angivna enskilda produkter och tjänster, varför det inte bedöms meningsfullt att kommentera myndigheternas sammanvägda bedömning av behovet på detta område. Två av tjänsterna kan sägas karaktäriseras av att behovet är stort eller ökande:

Ökande behov:

- Tillgång till informationsdatabaser, t.ex. författningar, rättsfall, riksdagstryck, SPAR, BASUN m.fl. Det bör noteras att den mest efterfrågade stödformen här är skriftlig information (om tillgängliga databaser) men inte i särskilt stor utsträckning "fullservice", dvs. stöd som innebär uppkoppling till databaser. Domstolar utgör dock ett påtagligt undantag i det sistnämnda avseendet.

Stort stabilt behov:

- Trycksaksframställning. För denna tjänst är det vanligt att anlita extern hjälp, naturligt nog i form av annan leverantör än stabsmyndighet eftersom den inte ingår i dessas produktsortiment utan har medtagits eftersom den är en del i SKD-företagens utbud. Det är också en av de få tjänster för vilka "fullservice" är en vanligt efterfrågad stödform.

För två av tjänsterna kan stödbehovet generellt betecknas som litet, dock utan tendens till ytterligare minskning, nämligen Språkvård och Konferensservice (utformning och bokning).

Förekomst av konkurrens

Med undantag för trycksaksframställning är det mindre vanligt att anlita extern hjälp för att få behovet inom området tillgodosett. För ingen av de

under rubriken Övrigt medtagna produkterna och tjänster är stabsmyndighet dominerande leverantör, dvs. det är fråga om konkurrensutsatta produkter och tjänster. Detta gäller i än högre grad om man undantar försvarsmyndigheternas anlitande av försvarsinternt stöd, vilket är vanligt inom även detta heterogena områdena. Sådant stöd ges från bl. a. FörsvarsMedia och Försvarsresor.

6 Diskussion

Området Verksamhetsanalys kan beskrivas som ett område med växande behov, och där myndigheterna vid en inbördes prioritering mellan områdena är beredda att satsa en del – dock inte mest – av tillgängliga men begränsade resurser för att få stöd. Många av produkterna och tjänsterna inom området uppvisar ett ökningsmönster och är kopplade till införandet av treårsbudgetering – t. ex. stöd vid resultatanalys, framtidsanalys, uppföljningssystem och årlig resultatredovisning. Åtskilliga myndigheter upplever också omläggningen av budgetprocessen som en viktig förändring. Detta avspeglar sig alltså i ett ökande stödbehov. Motsvarande slutsats kan dras med anledning av resultaten från SIPU:s behovsundersökning. Samtidigt kan konstateras att myndigheterna har flera leverantörer, inte bara stabsmyndigheter, att välja mellan. I några avseenden, som stöd vid resultatanalys och utformning av uppföljningssystem, visar det sig att ökningen av stödbehovet är mindre för de myndigheter som redan är inne i det nya budgetsystemet. Detta indikerar att myndigheternas stödbehov helt naturligt kan komma att minska i takt med att omläggningen genomförs.

Inom området Ekonomi och redovisning finns stora och stabila behov av stödtjänster, framför allt rörande användningen av de etablerade statliga redovisnings- och betalningssystemen (System S). För att få detta stöd är det vanligt att myndigheterna vänder sig till stabsmyndigheter. Om man bortser från dessa tjänster är detta inte ett "stödtungt" område. Det är däremot inom ekonomi- och redovisningsområdet särskilt vanligt att regionala organ får stöd från sin centralförvaltning, dvs. "stöd inom koncernen". Ökande behov – men också konkurrerande leverantörer – finns bl. a. då myndigheterna skall utforma och utnyttja lokala ekonomi- och redovisningssystem.

Stödbehovet inom lednings- och organisationsutvecklingsområdet är stort och ökande och svarar mot den typ av förändring som de flesta myndigheter upplever som viktig, dvs. organisationsutveckling och organisationsförändringar. Myndigheterna har många leverantörer att välja bland och de är, vid en inbördes prioritering mellan områdena, också beredda att satsa en del av tillgängliga men knappa resurser för att få stödet.

Inom vare sig det arbetsgivar- och personalpolitiska eller det personaladministrativa området är myndigheterna vid en inbördes prioritering mellan områdena beredda att avdela lika mycket av tillgängliga men knappa resurser för att få stöd som de är för att få stöd inom övriga

områden. Behovet av stöd i anslutning till centrala avtal och den centraliserade pensions- och löneadministrationen är stort och stabilt. Myndigheterna är här hänvisade till och vana vid att få stöd från stabsmyndigheter. Inget av områdena är särskilt konkurrensutsatt utom i några avseenden. Inom arbetsmiljöområdet, där stödbehovet är stort och ökande, är det ofta Statshälsan som myndigheterna vänder sig till. På det personaladministrativa området har stabsmyndigheterna konkurrens bl.a. då myndigheterna behöver ökat stöd vid utformningen av lokala lönesystem och vid omplacering av personal.

För stöd vad gäller kompetensutveckling av olika slag är myndigheterna vid en inbördes prioritering mellan områdena beredda att använda en hel del av tillgängliga men begränsade resurser. Samtidigt är behoven av externt stöd inte så stora här. Undantag finns, främst vad gäller controller- och informatörsutbildning. Många myndigheter genomför själva utbildningsinsatser. Här kan noteras att i 1990 års utgåva av Konsultguiden, utgiven av tidskriften Ledarskap, pekas på en generell trend mot en ökad andel företagsinterna skräddarsydda kurser, vilket medför en vikande marknad för konsultorganisationer på utbildningsområdet. Om myndigheterna likväl vill ha externt stöd finns många leverantörer att välja mellan, inklusive andra myndigheter i statsförvaltningen.

Stödbehovet inom ADB-området är stort och ökande och här finns många "tunga" tjänster inom t.ex. systemutveckling och datakommunikation där det är vanligt att myndigheterna skaffar stöd utifrån. Många myndigheter anger att införande och utveckling av ADB-stöd är en viktig typ av förändring i deras verksamhet. Det är också på ADB-området som många myndigheter, då de skall prioritera mellan områdena, är beredda att satsa mest av tillgängliga men knappa resurser för att få stöd. Myndigheterna har dessutom genomgående flera leverantörer att välja mellan. Den enda mer påtagliga "stabsmyndighetsnischen" gäller avropsavtal på ADB-området, som svarar mot ett stort och stabilt stödbehov.

Ett sammanfattande intryck av myndigheternas behov och efterfrågan av stöd är att de i en situation då en tillgänglig men begränsad resurs skall användas för köp av stödtjänster är beredda att prioritera sådana områden där de redan i dag är vana vid att köpa tjänster på marknaden och då har stora valmöjligheter, dvs. områdena ADB, Lednings- och organisationsutveckling samt Kompetensutveckling. Det finns alltså ett klart samband mellan efterfrågan (uttryckt i hur man vill prioritera tillgängliga resurser) och förekomst av konkurrens. Dessa efterfrågade och konkurrensutsatta områden svarar också mot några av de vanligaste typerna av förändring som många myndigheter upplever som viktiga, nämligen organisationsförändringar och införande eller utveckling av ADB-stöd. Inom de arbetsgivar- och personalpolitiska resp. personaladministrativa områdena är myndigheterna inte beredda att satsa så mycket av tillgängliga men begränsade resurser för att få stöd. Utbudet från alternativa leverantörer är här begränsat och myndigheterna är hänvisade till, och vana vid, att få stöd från stabsmyndigheter inom ramen för en etablerad och "centraliserad" ordnig. Möjligen kan de som en följd härav inte riktigt värdera de tjänster det är frågan om.

7 Bedömning

Vid bedömningen av myndigheternas behov av stöd är det möjligt att – på grundval av den undersökning som utredningen låtit göra – anlägga två infallsvinklar.

Den ena infallsvinkeln innebär att ta fasta på det faktum att en majoritet av myndigheterna har uppgivit litet eller inget behov av stöd under den senaste tvåårsperioden och likaså att detta blygsamma behov bedöms förbli oförändrat under nästkommande tvåårsperiod. Detta gäller för snart sagt varje angiven produkt och tjänst i stabsmyndigheternas myndighetsinriktade sortiment. Undantag härifrån är dock chefsutveckling och systemutveckling. En handgriplig slutsats av detta skulle kunna vara att det finns liten anledning för staten att hålla en myndighetsinriktad stödorganisation över huvud taget.

Den andra infallsvinkeln, som också har styrt analysen av enkätresultaten, är att i stället ta fasta på de tydliga tendenser vad gäller behov av och efterfrågan på stöd som många myndigheter faktiskt redovisar. Detta är, enligt utredningens mening, en betydligt mer konstruktiv ansats. Härtill bör också läggas det faktum, att omkring hälften av de myndigheter som besvarat SIPU:s behovsundersökning, har angivit att de ser fördelar med att anlita SIPU just på grund av att SIPU är en statlig myndighet.

Det kan mot denna bakgrund konstateras att behov av stöd uttrycks inom alla de produktområden som behandlas i enkäten. Drygt hälften av de angivna produkterna och tjänsterna kan sägas svara mot ett stort – i vart fall inte obetydligt – och/eller ökande behov av stöd. Det finns således inget skäl att föreslå drastiska ändringar i det utbud av stödtjänster som myndigheterna har bedömt i enkäten.

Det som närmast kan diskuteras är den femtedel av stödtjänsterna där många myndigheter har uppgivit ett ringa och/eller vikande behov. Även denna reflektion kan dock behöva nyanseras.

Vissa grupper av myndigheter har således speciella behov av stödtjänster som i övrigt är ringa efterfrågade. Här kan speciellt nämnas de mycket små myndigheternas jämförelsevis stora behov av stöd vid lokala förhandlingar, för dataregistrering av EA-uppgifter och av konsultation kring organisationsanpassning vid införande av ADB. Dessa mycket små myndigheter representerar dock sammantagna mindre än 2 000 anställda och kan inte betecknas som en köpstark grupp.

Vidare måste alla myndigheter vid behov kunna få stöd vid t. ex. centrala tvisteförhandlingar och i form av information vad gäller formell hantering i budgetprocessen och om gällande bestämmelser om exempelvis förhandlingsrätt, anställningsskydd och jämställdhet, även om dessa behov inte uppstår ofta.

Tas hänsyn till dessa faktorer, är det endast en liten del av produkterna och tjänsterna vilkas förekomst i ett samlat produktutbud kan diskuteras.

I vilken utsträckning är det då möjligt att förlita sig på marknaden för att myndigheterna skall få det stöd de behöver? Klart är att inom de områden där myndigheterna generellt sett synes vara beredda att avdela mest av knappa resurser – ADB, lednings- och organisationsutveckling samt

kompetensutveckling av olika slag – har de åtskilliga leverantörer att välja mellan. Klart är också att många myndigheter önskar full frihet att välja leverantör och inte erhålla ett "påtvingat" stöd. Flera myndigheter menar också att de anlitar stabsmyndigheter enbart för att tvång föreligger. För framför allt dessa tre områden kan därför – generellt sett – det stöd som myndigheterna behöver synas kunna tillgodoses på marknaden.

Myndigheterna behöver stort och i vart fall på kort sikt oförändrat stöd i anslutning till ordningen med centrala löneavtal, sektoravtal och pensionsavtal, den centrala löne- och pensionsadministrationen (SLÖR) och det centrala ekonomi- och redovisningssystemet (System S). Här finns inga egentliga konkurrenter till berörda stabsmyndigheter. Inom dessa områden handlar det närmast om att säkerställa mekanismer som gör att efterfrågestyrningen kommer till reellt uttryck i den statliga stödorganisationen. Det pågår dock också en utveckling mot bl.a. lokala EA- och PA-system. För stöd vid utformningen av sådana system är myndigheterna mindre beroende av stabsmyndigheter.

Myndigheterna kan sägas utgöra en del av den statliga koncernen. I ägarnas och "koncernledningens" intresse ligger då att försäkra sig om att myndigheterna inom koncernen kan få erforderligt stöd. Särskilt i de fall ägarna och "koncernledningen" har klara intentioner på t.ex. det förvaltningspolitiska och datapolitiska området kan det ifrågasättas om tillhandahållandet av stöd helt kan överlåtas åt marknaden. Här kan exempelvis nämnas de jämförelsevis stora och/eller ökande behov av stöd som myndigheterna har avsende många tjänster inom området verksamhetsanalys – resultatanalys, uppföljningssystem m.m. – och av controllerutbildning, för vilka det i och för sig finns konkurrens. Samma gäller för t.ex. tillgången till avropsavtal på ADB-området, där marknaden i nuläget dock knappast kan sägas erbjuda något alternativ till den befintliga stabsmyndighetsverksamheten.

Den ovan relaterade iakttagelsen att flertalet myndigheter generellt sett anger ett litet och oförändrat behov av stöd är betydelsefull vid bedömningen av förutsättningarna för en statlig stödorganisation att i en rent efterfrågestyrd situation klara sig på de intäkter som statsförvaltningen som marknad kan erbjuda. Denna marknad kan ju, bl.a. mot bakgrund av det treåriga programmet för minskning av statlig administration med tio procent generellt sett knappast sägas expandera. Dock kan vissa ökade stödbehov tänkas uppstå som en följd av själva genomförandet av denna minskning, bl.a. av råd och stöd, utbildning och information i frågor som rör strukturförändringar och trygghet.

Erfarenheterna från de statliga stödorganisationer som redan i nuläget arbetar på rent marknadsmässiga villkor kan ge viss vägledning. Inom SIPU har uppskattats att den del av verkets omsättning budgetåret 1989/90, vilken härrörde från inhemsk statlig förvaltning (inkl. affärsverken), uppgick till drygt 53 % av den uppdragsfinansierade verksamheten. Vid denna uppskattning har bortsetts från både den del av omsättningen som utgjordes av anslag och den del som utgjordes av regeringsuppdrag. Intäkterna från utlandsverksamheten (tjänsteexporten) stod för ca 28 %, från kommunal och landstingskommunal förvaltning för ca 8 % och från

övriga kunder, dvs. främst näringslivet, för ca 11 % av omsättningen. En inte obetydlig del av intäkterna från näringslivet härrörde dock från konferensverksamheten på kursgården Sjudarhöjden.

Inom SKD-företagen AB utgjorde verksamhetsåret 1989 omkring 55 % av den budgeterade omsättningen intäkter från statlig förvaltning, ca 10 % intäkter från kommunal och landstingskommunal förvaltning och ca 35 % intäkter från den privata marknaden. Denna bild behöver dock nyanseras.

Inom DAFA-koncernen, som står för drygt hälften av SKD-företagens omsättning, utgjordes omkring 70 % av den budgeterade omsättningen av intäkter från statlig förvaltning. Dessa intäkter kommer till stor del från drift av de stora statliga systemen (SLÖR, System S och vissa myndighetsinriktade system). Resterande ca 30 % kommer från privata kunder och består till inte obetydlig del av avgifter för uttag från SPAR-registret. En dryg fjärdedel av SKD-företagens omsättning härrör från hård- och mjukvaruförsäljning m. m. Här svarade statlig förvaltning för omkring hälften av den budgeterade omsättningen, och kommunal eller landstingskommunal förvaltning resp. näringslivet för omkring en fjärdedel vardera. De beskrivna delarna av SKD-företagens verksamhet utgörs av speciella tjänster på ADB-området (ADB-drift och försäljning av utrustning m. m.), vilka uppvisar få likheter med tjänster som tillhandahålls av stabsmyndigheterna.

Mer intressant i detta sammanhang är Statskonsultkoncernen, som står för bortåt en fjärdedel av SKD-företagens omsättning. Här är bilden en annan. Statlig förvaltning svarade endast för ca 30 % av den budgeterade omsättningen, kommunal och landstingskommunal förvaltning för ca 10 % och näringslivet för hela 60 %.

Både i SIPU:s fall och för de delar av SKD-företagens verksamhet som har störst likheter med verksamhet hos stabsmyndigheter kan alltså konstateras, att stora delar av omsättningen utgörs av intäkter från andra kunder än inhemsk statlig förvaltning (tjänsteexport resp. stöd åt näringslivet). Dessa två statliga stödorganisationer, vilka båda arbetar på rent marknadsmässiga villkor, finansierar alltså betydande delar av sin verksamhet på annat sätt än genom att sälja stödtjänster till myndigheter i statsförvaltningen. I sammanhanget kan också noteras DAFA:s ombildning från myndighet till aktiebolag och SIPU:s förslag att ombildas till affärsverk varvid alternativet aktiebolag föreslås studeras vidare (verkets anslagsframställning för budgetåret 1991/92; jfr. bilaga 3). Statliga stödorganisationer som opererar på rent marknadsmässiga villkor tenderar alltså att skaffa även andra intäktskällor än statsförvaltningens myndigheter.

Liknande konstateranden görs av Arbetstagarkonsult AB/Castor AB i rapporten "Mot bättre vetande – om nya mönster för kompetensutveckling i förvaltningen" (oktober 1990), framtagen på uppdrag av arbetstagarorganisationerna inom den statliga sektorn. I rapporten uttrycks en positiv syn på bildandet av offentliga eller statliga konsultföretag, men det konstateras också: "Man skall vara medveten om att ett konsultföretag skapat med myndighetspersonal och förvaltningsvärderingar i botten mycket snart genom den professionella yrkesutvecklingen, nyrekryteringar och intryck från andra marknader kan komma att förflackas från de

ursprungliga värderingarna. Å andra sidan kan det vara en poäng – att få in nytt tänkande utifrån." Vidare görs i rapporten också följande reflektion kring tanken på ett gemensamt stöd till myndigheterna i form av konsultbolag: "Men det är inga långsiktiga strukturer man bygger upp med detta med tanke på att förvaltningen ska utvecklas även på den andra sidan år 2000. Konsultföretag är och förblir kortsiktiga lösningar."

Av det resonemang som förts kan bedömningen göras, att den eller de organisationer som skall lämna stöd åt myndigheterna i en både efterfrågestyrd och konkurrensutsatt situation, måste ha en diversifierad verksamhet av sådan volym att det finns förutsättningar för flexibelt resursutnyttjande och för anpassning till förändringar i den marknad som stödorganisationen främst skall betjäna, dvs. statsförvaltningens myndigheter. Volymen behöver vidare vara av en sådan omfattning att det finns ekonomiska förutsättningar för ett kontinuerligt angeläget produktutvecklingsarbete. Slutligen behöver organisationens och produktsortimentets storlek medge kontinuitet och stadga i verksamheten. Detta är en förutsättning både för bibehållen hög kvalitet och för arbetsglädje hos personalen.

Regeringens behov av stöd

Enligt utredningsdirektiven behöver regeringen stöd i för departementen gemensamma frågor om metoder och former för att styra den statliga verksamheten samt för analyser m. m. av sektorövergripande karaktär. Vidare behöver initiativ tas till utvecklingsinsatser av gemensamt intresse.

Vidare anges i direktiven att departementen kan behöva stöd i fråga om analys, styrning och utvärdering av en myndighets verksamhet. Dessutom kan stöd behövas för att utarbeta och bedöma alternativ till verksamheten.

Ett viktigt underlag vid en bedömning av omfattningen och inriktningen av detta stöd är vilka behov av stöd som finns inom regeringskansliet. För att få ett underlag för att bedöma regeringskansliets behov av stöd har utredningen genomfört en serie intervjuer med chefstjänstemän och enhetschefer i fackdepartementen. Resultaten från dessa intervjuer presenteras i denna promemoria.

1 Intervjuernas uppläggning och genomförande

Sammanlagt intervjuades 8 statssekreterare och 11 departementsråd eller totalt 19 personer. Varje intervju tog ca en timme och genomfördes i stort enligt följande struktur.

A. Förändras departementets behov av analytisk kompetens?

Hur förändras departementets arbetsuppgifter av den nya budgetprocessen och inriktningen mot en tydligare mål- och resultatstyrning? Ökar behovet av analytisk kompetens inom regeringskansliet?

B. Påverkas behovet av externt stöd?

Räknar departementet med att tillgodose ett eventuellt ökat behov av analytisk kompetens internt eller behöver man externt stöd?

C Inriktningen på och omfattningen av det externa stöd som efterfrågas?

- I vilka situationer och på vilka områden behöver departementet stöd?
- Kan omfattningen av det efterfrågade stödet uppskattas? Ökar eller minskar det framtida behovet?
- I vilken form bör det externa stödet tillhandahållas?
- När är det tänkbart att lägga uppdrag på exempelvis sakmyndigheter, stabsmyndigheter eller privata konsulter? När anlitas utredningsväsendet? Finns önskemål om stöd i mera informella former som rådgivning, diskussioner och promemorior av förstudiekaraktär?

D Övriga frågor

- Bör en framtida stabsmyndighet vara huvudsakligen anslags- eller intäktsfinansierad?
- Är det en för- eller nackdel att samma stabsmyndighet arbetar på uppdrag av både regeringskansliet och myndigheter?
- Innebär det en rollkonflikt att samma myndighet utfärdar föreskrifter /normer samtidigt som den inom samma område även verkar genom andra styrmedel?
- Innebär det en rollkonflikt att samma myndighet har granskande/reviderande uppgifter samtidigt som den även påverkar utvecklingen genom olika styrmedel, t.ex. utfärdande av föreskrifter, information, rådgivning etc.

Det visade sig vara mycket svårt att genom intervjuerna få en uppfattning om de intervjuades bedömningar av omfattningen av sina framtida stödbehov. Övriga frågor belystes på ett någorlunda tillfredsställande sätt.

2 Departementen som analytiska centra

I de dokument där den nya förvaltningspolitiken utmejslats framträder bilden av departementen som ett slags analytiska centra. Det är inom dessa som de centrala frågorna skall formuleras som avgör vilken information som tas fram för en mer resultatorienterad styrning, präglad av en successiv omprövning av olika verksamheter. Det är också departementen som så småningom skall ta emot informationen, värdera den och pröva den mot olika beslutskriterier. För att kunna spela denna roll torde departementen på olika sätt behöva tillföras vad som i intervjuerna kallat analytisk kraft eller analytisk kompetens.

Så gott som alla intervjuade ansluter sig också till denna föreställning om departementen som ett slags analytiska centra. Med vilken styrka man gör detta, varierar dock mellan olika kategorier av befattningshavare.

2.1 Den politiska nivån

På den politiska nivån har alla utom en av de åtta intervjuade statssekreterarna mycket starkt poängterat att departementen fortsättningsvis måste spela en annan roll. Statssekreterarna har ofta utvecklat sina åsikter om

detta med ett mycket medvetet och personligt färgat språk. Det har t. ex. formulerats som att departementen måste bli "forskningsinstitut med uppgift att ställa frågor" eller, som en annan statssekretare uttryckte saken, departementen skall bli "professorer på helheten" som kan identifiera och formulera problem och därefter vända sig till olika specialister för att få olika analyser utförda.

Statssekreterarna ger således intryck av att mycket starkt identifiera sig med den nya styrfilosofin. Flera betonar att de varit engagerade i detta arbete med att ge departementen en annan och mer kraftfull roll innan "dessa signaler blev mer allmänna i statsförvaltningen". En statssekreterare betonar till exempel att han sedan länge försökt "distansera" departementet från att arbeta med detaljstyrning. En annan talar om det ökade behovet av "strategisk kompetens" och det minskade behovet av "traditionell handläggarkompetens".

Flera framhåller att denna nya roll på ett dramatiskt sätt skiljer sig från den roll departementen traditionellt haft – och delvis måste ha även i framtiden – och att den därmed inrymmer betydande svårigheter. Att arbeta långsiktigt är en grundläggande svårighet just för regeringskansliet, framhåller en av statssekreterarna, eftersom regeringskansliets verksamhet är och kommer att vara i hög grad reaktivt. En annan statssekreterare framhåller att departementen alltid måste ägna sig åt sådana frågor av "detaljkaraktär" som tas upp i t. ex. massmedia eller av enskilda riksdagsmän.

Denna insikt om grundläggande svårigheter förenas vanligen med en uttalad ambition om att överbrygga dessa. Det förefaller betydelsefullt att se i vilken omfattning statssekreterarna kopplar samman de mer övergripande tankegångarna med olika konkreta åtgärder för att öka den analytiska kraften i departementens verksamhet. Skälet till detta är att det kan vara ett sätt att pröva i vilken utsträckning den positiva hållningen till att utveckla den analytiska kraften i departementen verkligen har en konkret innebörd.

Fem av de åtta intervjuade statssekreterarna nämner redan på ett tidigt stadium i diskussionen om de analytiska inslagen exempel på konkreta åtgärder för att förstärka dessa. I tre fall handlar det om att man skapat eller är i färd med att skapa speciella funktioner i departementen i syfte att säkra en analytisk kompetens.

Den statssekretare som talar om de reaktiva beteendemönstren pekar på flera exempel på hur det egna departementet försökt utveckla den analytiska kompetensen och det långsiktiga tänkandet.

Bilden av statssekreterarnas hållning till frågan om departementen som analytiska centra blir dock inte fullständig om det inte samtidigt noteras att en av statssekreterarna dock var tveksam till möjligheterna att öka de analytiska inslagen i departementens arbete. Han konstaterade att departementens arbete är och kommer att vara händelsestyrt och att den nya budgetprocessen fungerar endast pro forma på departementsnivån.

2.2 Tjänstemännen

På tjänstemannanivån är uppfattningarna avsevärt mer skiftande. Av de sju chefer för sakenheter som vi intervjuat är det bara två som betonar vikten av de analytiska inslagen i departementens framtida arbete på ett sätt som kan jämföras med statssekreterarnas.

Ett par av departementsråden ger intryck av ett slags villkorlig anslutning. En tror t. ex. att behovet av analytisk kraft kommer att öka med hänvisning till att den nuvarande statssekreteraren är mycket inställd på att departementet skall arbeta på ett resultatorienterat sätt.

Ett par av enhetscheferna intar en än mer reserverad hållning. En ställer sig frågande till om intentionerna i den nya förvaltningspolitiken kommer att slå igenom. Om de gör det, kommer behovet av analytisk kraft att öka. En annan enhetschef betonar att behovet av analytisk kraft inte kommer att öka särskilt mycket. Orsakerna är att departementet sedan länge har höga krav på sådan kompetens.

De chefer för planerings- och budgetsekretariaten som intervjuats har attityder som ligger avsevärt närmare statssekreterarnas. De förefaller i högre grad anse sig som företrädare för den nya styrfilosofin.

2.3 Skillnader i bedömning

Det tycks alltså finnas betydande skillnader i synen på dessa frågor på de olika nivåerna inom departementen. Det är ett resultat som åtminstone delvis är ganska rimligt. Att det är på den politiska nivån som intresset är störst att finna former för att kunna ompröva olika verksamheter och styra dem i önskad riktning är väl något som borde kunna förväntas.

Skillnaden i attityder mellan PBS-chefer och sakansvariga enhetschefer kan kanske förklaras av att PBS-cheferna har tillgång till och replierar på helt andra informationsstrukturer än enhetscheferna. Dessa arbetar ju med sakområdena (polis, miljö, skola, sjukvård etc.), medan PBS-cheferna är inriktade på frågor som handlar om styrning, budgetering etc. Vilken roll de kan spela inom sina departement är ju också beroende på hur centrala denna typ av frågor anses vara. De är alltså en grupp av departementstjänstemän som har intresse av att dessa frågor ägnas uppmärksamhet.

3 Hur långt kan departementen vara självförsörjande med analytisk kompetens?

Vid en diskussion om i vilken utsträckning departementen kan och bör vara självförsörjande med erforderlig kompetens och i vilken utsträckning departementen har behov av stöd utifrån, kan det vara fruktbart att skilja mellan olika faser i regeringskansliets arbete.

I intervjuerna har vi använt följande indelning:

– En fas i vilken departementen beställer den information som behövs i den politiska beslutsprocessen.

– En fas i vilken denna information tas fram – kunskapsproduktionsfasen.
– En fas i vilken departementen tar emot, analyserar och värderar den information som man får från olika håll.

3.1 Beställar- och mottagarfaserna

Både bland statssekreterarna och tjänstemännen finns en stor samstämmighet om att departementen själva måste ha kompetens att avgöra vilken information som skall beställas. De måste också kunna analysera och värdera den information som de får. Den enda av de intervjuade som inte direkt betonar detta är den statssekretare som redan tidigare i mer generella termer uttalat sin tveksamhet till synen på departementen som analytiska centra.

Detta förtar dock inte på något sätt helhetsintrycket av att de intervjuade här är överens om att beställar- och mottagarrollerna tillhör det mest essentiella i departementens verksamhet. Detta är därför också något som departementen i princip skall "klara själva". Från flera håll betonas dock att man ännu inte kommit dithän.

På den politiska nivån markerar ett par av statssekreterarna också mycket klart att detta förutsätter ändrad kompetens och en annan yrkesroll för departementens tjänstemän. "Ett problem", säger en av statssekreterarna, "är att de som i dag är anställda på departementen kanske inte passar för att arbeta på ett strategiskt kompetensmässig sätt". En annan talar om behovet av "attitydförändringar". Flera talar i olika vändningar om att "det kommer att ta tid" och betonar skillnaden mellan de arbetsuppgifter som är förknippade med "handläggning" och de som ingår i ett mer analytiskt inriktat departementsarbete.

Några av statssekreterarna framhåller också att politikernas egna arbetsformer också kan försvåra för departementen att utveckla beställar- och mottagarrollerna. Det ligger i politikens natur, tycks de mena, att den fokuseras på adhoc-betonade frågor. En illustration till detta kan vara att flertalet statssekreterare visserligen ser det som en angelägen uppgift att delta i arbetet med myndighetsspecifika direktiv, men när det kommer till praktiskt utförande har dock statssekreterarnas deltagande i detta arbete varit mycket begränsat.

Det förefaller därför som att statssekreterarna känner stor samhörighet med den nya styrfilosfin, samtidigt som de starkt markerar skillnaden mellan den roll departementen har spelat och den roll som följer av den nya styrfilosofin. Det är inte minst mot denna bakgrund flertalet av statssekreterarna betonar vikten av externa stödinsatser vid etablerandet av den nya styrfilosofin och även behovet av dialogpartners i beställar- och mottagarfaserna.

Denna skillnad tas upp även av flera av tjänstemännen, om än inte i lika tydliga former eller i samma utsträckning. För det första anser sig ett par av enhetscheferna ha tillräcklig kompetens redan idag för att klara beställar- och mottagarrollerna. För det andra är det uppenbart att de flesta enhets-

chefer inte anser att det är särskilt svårt att klara dessa uppgifter i framtiden.

Huvuddelen av enhetscheferna ger dock uttryck åt tanken att det kan behövas dialogpartners i dessa faser. En faktor som kan påverka synen på behovet av kompetens i beställar- och mottagarfaserna är synen på relationen mellan departement och myndigheter. De enhetschefer som anser att de nya styrmetoderna kommer eller åtminstone bör påverka departementets sätt att arbeta är de som mest eftertryckligt framhåller dualismen mellan departement och myndigheter. En framhåller exempelvis att departementen "ju kan ha andra utgångspunkter än sakmyndigheterna" och att departementen därmed måste ha egen kompetens för att avgöra vilken kunskap som är viktig. En annan enhetschef ser det som ett problem att myndigheterna är mer "professionella med avseende på de nya styrformerna" än departementen. Han konstaterar att detta innebar att "departementet var handikappat i förhållande till myndigheterna". Flertalet förefaller dock inte se det som ett problem att myndigheterna är mer analytiskt avancerade än departementen.

Även här är det möjligt att se vissa skillnader mellan enhetscheferna och PBS-cheferna, som i likhet med statssekretarna förefaller mer benägna att betona de krav på ny kompetens som de nya styrprocesserna kräver.

Sett mot denna bakgrund är det inte förvånande att de intervjuades egna utsagor av stödbehov i beställar- och mottagarfaserna är föga enhetliga. Det är dock möjligt att identifiera på följande behov:

- Behovet av utbildningsinsatser i ett initialskede betonas av flertalet, oberoende av vilken kategori de tillhör. Uppfattningen om den närmare inriktningen på dessa utbildningsinsatser varierar dock. I flera fall anses behovet vara särskilt stort för mer avgränsade och vad som kanske uppfattas som tekniskt inriktade områden; exempelvis nämns t.ex. förmågan att läsa bokslut av flera av de intervjuade. Några av tjänstemännen och flertalet av statssekreterarna har dock gett uttryck åt uppfattningen att det behövs en mer grundläggande inskolning i de nya styrprocesserna och en utbildning för att göra det möjligt att höja den analytiska nivån i departementen.
- Flertalet pekar på behovet av dialogpartners i samband med att man formulerar kraven på den information som skall tas fram och när denna information skall bedömas. Det kan, säger någon, behövas experter som kan "bedöma vettigheten" i siffror och som kan "läsa bokslut". När det t.ex. gäller omfattande ADB-planer säger sig flera departementsföreträdare uppleva en trygghet i att kunna be någon utomstående gå igenom och bedöma dessa planer.
- När det gäller stödet i beställar- och mottagarfaserna behövs dock framför allt kvalificerad analytisk kompetens och kunskap på ett mer generellt plan med erfarenheter från andra områden. För flertalet framstår det också viktigt att mer specifik kompetens kombineras med förtrogenhet med "den statliga kulturen".

Den fas som ligger mellan beställning och mottagande av olika slag av information har här kallats "kunskapsproduktionsfasen".

I princip är verksamheten i denna fas något som bedrivs utanför departementen. Eftersom det är kanske framför allt i denna fas som departementen behöver externt stöd är det betydelsefullt att se på i vilken utsträckning dagens stabsmyndigheter uppträder som kunskapsproducenter, vilka faktorer som påverkar valet mellan stabsmyndigheterna och andra tänkbara kunskapsproducenter samt vilken efterfrågan på insatser som i fortsättningen kan komma att riktas mot olika kunskapsproducenter.

3.2.1 Sakmyndigheter, stabsmyndigheter och kommittéväsendet

Generellt sett är de "egna myndigheterna" dominerande leverantörer av kunskap till departementen. Nästan samtliga intervjuade har dock framhållit vikten av att i skilda sammanhang kunna få alternativ till de förslag som myndigheterna lämnar samt att få information som bygger på en annan typ av kompetens än den sakmyndigheterna kan besitta. I dessa situationer behöver departementen anlita andra kunskapsproducenter.

Flertalet av de intervjuade nämner både kommittéväsendet och stabsmyndigheterna som de då kanske viktigaste producenterna. Vad gäller stabsmyndigheterna har så gott som samtliga intervjuade på något sätt använt sig av dem. Erfarenheterna av detta har varierat. Flera säger att de haft direkt nytta av insatser av RRV och statskontoret.

3.2.2 Stabsmyndighet eller kommittéväsendet

Mot bakgrund av att kommittéväsendet och stabsmyndigheterna framstår som de kanske viktigaste "alternativa" leverantörerna framstår det som intressant att se vad som avgör valet mellan dem. Här har flertalet av de intervjuade lämnat tämligen likartade svar.

För det första framhävs kompetensen som ett viktigt kriterium. Om stabsmyndigheterna bedöms ha kompetens för att hantera det aktuella problemet är detta naturligen en faktor som kan vara utslagsgivande. Den kompetens det vanligen har handlat om är en bred erfarenhet av statsförvaltningen. Det framgår tydligt att stabsmyndigheterna har en viktig konkurrensfördel genom sin generella kunskap om statsförvaltningen. Även i utredningar där olika "tekniska frågor" står i förgrunden anses stabsmyndigheterna vara lämpliga att utföra uppdragen. Däremot anlitas inte lika gärna stabsmyndigheterna när det bedöms att det behövs mer djupgående kunskaper om ett särskilt område som en sakmyndighet ansvarar för.

För det andra spelar frågans politiska karaktär in. Ju mer politiskt känslig en fråga uppfattas, desto mindre benägen är departementen att lägga den på stabsmyndigheterna. I vissa fall kan frågans politiska känslighet medföra att man vill ha en parlamentarisk utredning och eventuellt också förankra denna i berörda organisationer. I andra fall kan departementen vilja ha en utredare med stor personlig auktoritet. Det senare kan

också gälla för frågor som visserligen inte kanske framstår som politiskt känsliga men där det gäller att ha en utredare med stor sakkunskap och som därför accepteras som en auktoritet av dem som berörs av utredningen.

Ett par av de intervjuade tjänstemännen har dock lämnat svar som skiljer sig från detta mer generella mönster. De har i stället betonat att stabsmyndigheterna kan vara användbara just i situationer där frågorna framstår som politiskt kontroversiella. Den bakomliggande föreställningen förefaller vara att stabsmyndigheterna just i dessa lägen kan utgöra en garant för att utredningsarbetet bedrivs objektivt.

3.2.3 Forskare

I vilken utsträckning de intervjuade går utanför dessa mer grundläggande formella strukturer – de egna myndigheterna, stabsmyndigheterna och kommittéväsendet – varierar från område till område. I vissa fall förefaller steget till forskarsamhället vara mycket långt. Information därifrån erhålls indirekt via de ansvariga sakmyndigheterna.

I andra fall betonar de intervjuade vikten av att departementet inte tar omvägen över t.ex. sakmyndigheterna utan har egna direkta kanaler till forskningen.

I detta sammanhang nämner också några av de intervjuade att viktiga producenter av analyser är de speciella organ som finns för vissa områden och som närmast kan karaktäriseras som "sektors-stabsmyndigheter". Exempel är brottsförebyggande rådet och universitets- och högskoleämbetet.

3.2.4 Konsulter

Slutligen har flertalet nämnt privata konsulter. Nästan samtliga markerar här en positiv grundsyn. Endast tre säger sig allmänt vara tveksamma till konsulter och vill således vända sig till sådana bara när motsvarande kompetens inte finns inom staten. Det är dock få av de intervjuade som säger sig ha använt eller avser att använda konsulter i någon mer betydande utsträckning.

En av de tillfrågade, som har erfarenhet från olika departement, framhåller att om konsulter anlitas eller inte beror på sakområdets karaktär. I vissa fall är sakområdet sådant att det är naturligt att vända sig till konsulter. Det har från början krävt kompetenser som varit ovanliga i staten och har därmed blivit så att säga "konsultifierat".

Slutligen kan nämnas att det stora flertalet av de intervjuade, framför allt enhets- och PBS-chefer, understryker att vem man anlitar i mycket handlar om vilka personliga kontakter som finns mellan företrädare för departement och kunskapsproducenterna. Departementen vänder sig inte till en myndighet eller konsultfirma som sådan, utan till specifika personer inom dessa organisationer som man lärt känna och har förtroende för.

3.2.5 Den framtida efterfrågan på olika kunskapsproducenter

En allmän bedömning bland de intervjuade är att behovet av utifrån kommande analyser kommer att vara oförändrat eller, kanske vanligare, kommer att öka i framtiden. En orsak är, som ett par av de intervjuade uttrycker det, att de frågor departementen måste behandla blir alltmer komplexa och att det inte är möjligt att lösa detta genom att öka departementens personalstyrka.

Vad gäller de intervjuades inställning till vilka kunskapsproducenter som bör anlitas framöver kan man inte se några radikala förändringar av den "producentmix" som beskrivits ovan. De flesta understryker dock att de vill se någon form av förändring. En sådan är att anlita de tänkbara kunskapsproducenterna på ett mer varierat sätt än i dag, dvs. att "spela mer med hela registret". En i detta sammanhang ganska vanlig åsikt är en önskan att anlita stabsmyndigheterna i större utsträckning än i dag. Över hälften av de intervjuade anser därvidlag att samarbetet med stabsmyndigheterna skulle förbättras och bli mer förtroendefullt om de informella kontakterna mellan departement och stabsmyndigheter kunde utvecklas. Häri ligger också önskemål om att kunna utnyttja stabsmyndigheterna utan formell upphandling av tjänster.

4 Slag av kompetens

När det gäller vilka slags kompetenser som departementen efterfrågar i de olika faserna, ger intervjuerna knappast underlag för helt klara slutsatser. Flera av de intervjuade har inte haft anledning att bilda sig en bestämd uppfattning i dessa frågor. Mer normativa påståenden blandas därför ofta med utsagor om hur man anser att det är eller kanske kommer att bli. I en del fall har de intervjuade överhuvudtaget inte kunnat göra några bedömningar av vilka behov som kan komma att bli aktuella, eftersom departementets arbete även i framtiden förutses i hög grad bli händelsestyrt. Trots dessa reservationer går det dock att utläsa vissa tendenser från intervjusvaren.

Beträffande kompetens på sakfrågor inom departementets verksamhetsområde anser många – men inte alla – att departementet här skall vara i princip självförsörjande. De som vill ha externt stöd framhåller exempelvis att departementen skall vara små och effektiva organisationer som varken kan eller bör upprätthålla egen kompetens på alla delområden. Andra tycker det är viktigt att även i rena sakfrågor få nya idéer och infallsvinklar utifrån.

Behovet av stöd från generalister med bred erfarenhet av statsförvaltningen var mera skiftande, men knappt hälften av de tillfrågade hade intresse av sådant stöd. En inte ovanlig åsikt bland dessa var att departementet egentligen borde ha sådan kompetens, men att det till följd av hög personalomsättning och rekryteringsproblem var svårt att upprätthålla den.

När det gäller olika slag av specialkompetenser ställdes de intervjuade

inför en lista som i stort upptog det tjänster stabsmyndigheterna idag erbjuder. De förtecknade tjänsterna visade sig väl motsvara de behov som enligt de intervjuade är eller kan bli aktuella. De kompetensområden som utöver detta nämndes under intervjuerna kan i de allra flesta fall sorteras in under tjänsterna på listan. Mer än hälften av de tillfrågade anger spontant att de till och från har behov av alla de kompetenser som togs upp i listan. Därvid betonade man också vikten av att ett framtida stabsorgan får ett brett utbud av tjänster, vilket naturligtvis hänger samman med de tidigare nämnda starka önskemålen om att ha dialogpartners och informella kontakter.

Vid intervjuerna ombads departementsföreträdarna att om möjligt särskilt peka ut några områden där behovet av externt stöd var störst resp minst – nu eller på sikt. Svaren framgår av följande sammanställning.

Kompetensområde	Antal "markeringar" Störst behov	Minst behov
Arbetsgivarpolitik	4	4
Ekonomi och finansiering	7	3
Redovisning	4	1
Redovisnings- och förvaltningsrevision	6	–
ADB	9	–
Samhällsekonomiska analyser och inkomstfördelningsstudier	5	2
Organisationsutveckling	7	1
Ledningsutveckling	6	1
Kompetensutveckling	6	–

Sammanställningen visar bl. a. följande.

- ADB, resultatanalys, organisationsutveckling samt ekonomi och finansiering utpekas som särskilt viktiga områden. Just ekonomi, med betoning på företagsekonomi, ansågs i många fall som särskilt högt prioriterat.
- Behovet av externt stöd är mindre uttalat när det gäller redovisning, arbetsgivarpolitik samt samhällsekonomiska analyser och inkomstfördelningsstudier.
- Kring området arbetsgivarpolitik råder ganska delade meningar. Somliga ansåg att det i dag var ett eftersatt område, där staten borde spela en långt mer aktiv roll. Samtidigt är stödbehovet på olika nivåer mycket stort. Andra däremot underströk att behovet av en gemensam arbetsgivarpolitik kommer att minska i och med decentraliseringen och de nya styrformerna. Av det senare synsättet följer att sådana frågor helt borde skötas av den lokala arbetsgivaren.

Sammanfattningsvis var det många av de intervjuade som fann det fördelaktigt att samma organisation kunde erbjuda inslag av alla de tre kompetensinriktningar som har berörts. Värdet av efterfrågade specialistkompetenser höjs om de kan kombineras med kunskap om statsförvaltningen och en viss insikt i sakfrågor i departementens verksamhetsområde.

5 Utbudet av statlig kompetens

De intervjuade departementsföreträdarna efterlyser generellt mer av konkurrens och marknadstänkande vid anskaffning av tjänster som inte är av utpräglad stabskaraktär. I regel vill man pröva från fall till fall vem som skall anlitas för olika uppgifter. Men på vissa områden ser man det som angeläget att kompetensen kan erbjudas av en statlig organisation, som också kan bevaka området och svara för viss policyutveckling. Särskilt viktigt anses detta vara inom redovisnings- och förvaltningsrevision, redovisning samt ekonomi och finansiering.

Detta innebär dock inte nödvändigtvis att de intervjuade ens på dessa områden alltid vill anlita en stabsmyndighet. Däremot förefaller det vara helt klart att man anser att stabsmyndigheterna har en klar konkurrensfördel i sin kunskap om statsförvaltningens beslutsvägar och sätt att fungera. Särskilt under beställnings- och mottagningsfasen bör specialkompetenserna kombineras med en sådan generell kunskap om den statliga miljön.

I viss mån ansågs det också angeläget att staten har egen kompetens inom arbetsgivarpolitik, resultatanalys och organisationsutveckling. Däremot ansågs det mindre viktigt att det finns statliga organisationer som verkar inom ledningsutveckling, kompetensutveckling samt samhällsekonomiska analyser och inkomstfördelningsstudier.

På dessa områden skall valet av uppdragstagare avgöras på rent marknadsmässiga grunder.

Avslutningsvis bör de intervjuades inställning till ADB-frågorna beröras. Som framgått ovan har departementen eller deras myndigheter ett stort behov av stöd på ADB-området. Det är dock i de allra flesta fall då fråga om konsultativt stöd som att utforma avtal, förmedla kontakter, göra marknadsbedömningar o. dyl. För de intervjuade framstår det dock inte som alldeles nödvändigt att det är en statlig organisation som skall utföra detta arbete.

När det gäller styrande insatser på ADB-området är uppfattningen en annan. De intervjuade verkar i stort sett vara eniga om att det inte behövs någon gemensam statlig ADB-politik. Därmed krävs inte heller någon koncerngemensam styrning på området. De uttalar generellt en ganska stor skepsis mot alla slags standardiserande och normerande insatser på ADB-området. Inställningen tycks främst grundas på en uppfattning att styrningen lätt blir alltför rigid och att standardiseringen snarast leder till negativa ekonomiska konsekvenser när myndigheterna ibland tvingas köpa annan utrustning än de skulle välja själva.

Det är dock inte förvånande att fackdepartement eller myndigheter har denna inställning till strategiska och koncerngemensamma riktlinjer. Strategin motiveras just av att fördelarna – inte minst ekonomiska – visar sig först på längre sikt för den enskilda myndigheten.

6 Finansiering och olika rollers förenlighet

Vid intervjuerna har ett antal frågor tagits upp som rör de yttre formerna för och organisationen av stödverksamheten.

6.1 Finansiering

Tanken att kostnaderna skall belasta den som använder en resurs är något som i princip har vunnit stark anklang bland många av de tillfrågade. Det är dock endast fem av de tillfrågade som anser att stöd från ett statligt stabsorgan skall vara avgiftsfinansierat fullt ut. Lika många förordar en generell anslagsfinansiering. Återstoden – alltså ungefär en tredjedel av de intervjuade föredrar en blandad finansiering.

Flera av dessa förordar att det bör finnas någon form av "fritt" grundstöd, där man inte har känslan av att "taxametern slås på" vid varje diskussion, men att större uppdrag – som ofta torde sammanfalla med analyser som görs i de vi här kallar kunskapsproduktionsfasen – skall vara avgiftsfinansierade. Det är ju också i samband med sådana uppdrag som marknadstänkandet förefaller vara mest utvecklat när det gäller valet av leverantör.

6.2 Olika uppdragsgivare

Drygt hälften av de tillfrågade har inte kunnat se det som något mer betydelsefullt problem för departementen att stabsmyndigheterna arbetar både med departementen och myndigheterna som uppdragsgivare. Det är t.o.m. några som betonar värdet ur kompetsuppbyggnadssynpunkt att stabsmyndigheterna kan arbeta åt olika uppdragsgivare.

Andra pekar att det här kan föreligga praktiska problem som blir mest tydliga för stabsmyndigheterna själva. Det kan dessutom vara problematiskt för myndigheterna, föreställer sig flera av de intervjuade, om det framstår som oklart vems intressen stabsmyndigheterna företräder.

Vidare har fyra av de intervjuade spontant tagit upp stabsmyndigheternas relation till fackdepartement respektive civil- och finansdepartementen. Stabsmyndigheterna uppfattas av dessa som finans- eller civildepartementens "handgångna män". I några fall har det förekommit att stabsmyndigheterna har berättat om resultat från revisioner eller rapporter för finansdepartementet innan vederbörande fackdepartement informerats. Resultaten och bedömningarna i de än så länge opublicerade rapporterna har då förvandlats till argument i förhandlingar med det fackdepartement som från början kanske anser sig ha initierat studierna.

Detta problem förfaller att ur fackdepartementens synvinkel vara större – och har åtminstone beskrivits med större emfas än det mellan myndigheter och departement.

6.3 Olika styrmedel

När det så gäller det förhållandet att flera av stabsmyndigheterna både utfärdar föreskrifter, normer och verkar genom andra styrmedel, t. ex. olika informations- och rådgivningsverksamheter, gentemot myndigheterna, så upplevs detta av så gott som samtliga inte som något problem. Här betonas snarast att de kunskaper som vinns genom t. ex. rådgivning och konsultativa insatser kan komma den normerande verksamheten till godo. "Det är ju en fördel om den som utfärdar normer vet hur det ser ut."

6.4 Granskning och påverkan genom olika styrmedel

Den närbesläktade frågan om nackdelar och fördelar med att samma organisation har granskande uppgifter och även har till uppgift att genom olika styrmedel påverka utvecklingen, har ungefär hälften sett som ett praktiskt problem. Det kan t. ex. vara en olycklig sammanblandning att en stabsmyndighet granskar en verksamhet som man tidigare utvecklat metoder för eller lämnat förslag till förbättringar på. En tredjedel av de intervjuade betonar dock fördelarna ur kompetensuppbyggnadssynpunkt med att styrning och granskning kombineras.

7 Diskussion

Det är självklart att en intervjuundersökning av det slag som här har presenterats inte direkt kan transformeras till en bedömning av regeringskansliet behov av externt stöd. Det huvudsakliga värdet ligger i stället i att den kan fungera som utgångspunkt för en fortsatt diskussion av regeringskansliets behov av stöd, liksom inriktningen på och formerna för detta.

7.1 Efterfrågan på externt stöd

Det behov regeringskansliet har av externt stöd beror i grunden på följande två faktorer.

- Hur den nya styrfilosofin kommer att påverka den utsträckning i vilken departementen kommer att spela rollen av analytiska centra.
- I vilken utsträckning departementen har möjligheter att rekrytera och utbilda personal och bedriva arbetet i sådana former att de analytiska behoven kan tillgodoses inom departementen.

Behovet av externt stöd avgörs av diskrepansen mellan dessa två faktorer. Den ena kan ju sägas gälla vilka ambitioner departementen har och den andra kan anses gälla departementens egna möjligheter att fullfölja dessa ambitioner.

7.1.1 Stöd för att utveckla de analytiska ambitionerna

Departementens ambitioner kan dock inte betraktas som en "given storhet". Den torde i sin tur kunna påverkas med olika former av externt stöd.

Genom intervjuerna har kunnat konstateras att uppfattningen om departementens roll som analytiska centra varierar mellan olika kategorier av befattningshavare. Det torde inte heller vara så enkelt att det är möjligt att utgå från att den grupp som är hierarkiskt mest välplacerad, är den vars attityder får störst genomslagskraft. Departementens framtida roll i dessa avseenden är därför långt ifrån självklar.

En viktig utgångspunkt är dock att den nu inledda förändringsprocessen kommer att pågå avsevärt längre tid än det tar att t. ex. införa den nya budgetprocessen i en snävare tekniskt mening. Bakom denna bedömning ligger uppfattningen att det inte finns några skäl för att departementen skall bete sig väsentligt annorlunda än andra typer av organisationer.

Studier har nämligen gjorts av spridningen av mer "mjuka förhållningssätt" och olika slag av praxis i organisationer. Dessa pekar på att hur snabbt "nymodigheter" anammas varierar mellan olika organisationer, även om de i formella avseenden kan betraktas som likartade.

Tempot i sådana spridningsprocesser kan dock påskyndas. Vilken roll departementen kommer att få härvidlag avgörs därför i väsentlig grad av vilka olika insatser som görs för att stödja utvecklingen. Aktiva stödinsatser torde vara en nödvändig, om än inte tillräcklig, förutsättning för att departementens verksamhet i ökad grad skall präglas av deras roll som analytiska centra.

Oberoende av bedömningen om vilka stödinsatser som i övrigt kan anses önskvärda är det därför nödvändigt med stödinsatser för att påverka departementens uppfattning om betydelsen av att de analytiska ambitionerna höjs.

7.1.2 Stöd i styrprocessen

Om det kommer till stånd en ökning av departementens analytiska ambitioner, är konsekvenserna av detta för efterfrågan på externt stöd från departementen inte självklar. Efterfrågan på externt stöd beror också, som tidigare framhållits, på hur de analytiska ambitionerna kan förverkligas inom ramen för departementets egna resurser. Eftersom förändringar i uppfattningen om departementens roll kan antas påverka rekrytering och arbetsformer är det svårt att bedöma hur ändrade analytiska ambitioner påverkar efterfrågan på externt stöd. Två skäl talar dock för att departementen generellt sett inte kan vara "kompetensmässigt självförsörjande" ens i beställar- och mottagarfaserna, vilket också gäller på längre sikt.

För det första så är det sannolikt att en ökad analytisk kompetens och ökad tid för sådana verksamheter i departementen ökar efterfrågan på externa tjänster i stället för att minska den. Ökad verksamhet på detta område leder ju rimligen till ett ökat intresse för dessa frågor och därmed, får det antas, en ambition att ta del av andras kunskap och erfarenheter.

För det andra är det i flera fall mer rationellt att anlita utomstående expertis. Att ha kompetens för att t. ex. pröva hållbarheten i ett visst slag av analys ter sig föga meningsfullt om det aktuella slaget av analyser bara förekommer med stora mellanrum. Det finns alltså en stordriftsaspekt på

detta område. Samtidigt strävar regeringen att begränsa storleken på departementen.

En annan fråga som måste beaktas i detta sammanhang är behovet att bevaka och analysera departementsövergripande frågor. Detta behov tas också upp i finansplanen i årets budgetproposition. Det kan förutsättas att sådana behov kommer att föreligga även fortsättningsvis inom ramen för förnyelsearbetet. I intervjuerna ger också många befattningshavare uttryck för tanken att man behöver en dialogpartner när det gäller att beställa information från myndigheter och andra kunskapsproducenter och därefter ta emot och värdera denna. I detta sammanhang förefaller det som mest efterfrågas vara analytisk förmåga tillsammans med kunskap om den statliga kulturen. Det är dock självklart att en meningsfull dialog om t. ex. hur långt fram i en effektkedja det kan krävas att en resultatanalys görs, eller rimligheten i att efterfråga olika kvalitetsindikationer etc. kräver förtrogenhet med grundläggande metoder på resultatanalysområdet. En diskussion med en utomstående part om t. ex. kvaliteten på bedömningar av en myndighets kompetensutveckling i den årliga resultatredovisningen kräver på samma sätt kunskap om kompetensutvecklingsfrågor.

I det som här kallas kunskapsproduktionsfasen krävs dock ofta en avsevärt större specialisering. Här handlar det om att göra olika slag av utredningsinsatser knutna till olika politiska sakområden och till discipliner.

En mer utvecklad och analytisk präglad beställarroll kommer också att påverka omfattningen av viljan att engagera olika kunskapsproducenter. Denna efterfrågan kommer givetvis till betydande del även i fortsättningen att riktas till sakmyndigheterna. En mer utvecklad beställarroll torde dock också kunna medföra att man i ökad omfattning kommer att vilja hämta kunskap från flera håll och få fler kompetenser företrädda.

En sådan efterfrågan kan antas innebära att kontakterna med forskarsamhället intensifieras. Det framstår också som sannolikt att utrednings- och revisionsorgan inom den statliga sfären kan ha en betydelsefull roll i detta sammhang.

7.1.3 Efterfrågan på tre slag av stöd

Sammanfattningsvis innebär diskussionen att följande tre slag av stöd kan urskiljas.

- Stödinsatser som gäller själva genomförandet av de nya styrprocesserna. Det bör då observeras att detta inte bara gäller det tekniska genomförandet av t. ex. den nya budgetprocessen, som ju är avslutat om några få år, utan också etablerandet av nya attityder och rolluppfattningar.

- Stöd till departementen i de faser där departementen klargör vilken information som skall tas fram och när denna skall värderas. I hög grad gäller det här att kunna fungera som en dialogpartner och t.ex. göra enklare analyser som kan vara en hjälp när det gäller att urskilja vilken typ av expertis som kan vara lämplig att anlita i kunskapsproduktionsfasen.
- Stöd till departementen med att genomföra olika analyser, dvs. att producera kunskap.

Centrala arbetsgivarfunktioner

I direktiven till USV berörs olika frågor kring de statliga arbetsgivarfunktionerna. När en allt större del av arbetsgivaruppgifterna delegeras, behöver SAV i allt högre grad inrikta sin verksamhet på att lämna stöd till verk och myndigheter i deras arbetsgivarroll. Som ett led i förnyelsearbetet kan myndigheterna, enligt direktiven, behöva stöd för att utveckla produktivitets- och effektivitetsfrämjande löne- och arbetsformer. Vidare kan av arbetsgivaren observerade hinder mot förnyelse behöva tas upp i lokala eller centrala förhandlingar.

I denna promemoria behandlas hur den centrala arbetsgivarfunktionen för statsförvaltningen kan utformas under de nya förutsättningar som inträtt.

1 Förhandlingar om kollektivavtal

1.1 SAVs uppgifter

SAV är enligt förordningen (1989:517) med instruktion för SAV central förvaltningsmyndighet bl. a. för förhandlingar i och samordning av frågor som rör reglering av förhållandet mellan offentliga arbetsgivare och deras arbetstagare, när det gäller anställnings- och arbetsvillkor som fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Enligt förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal sluts kollektivavtal på statens vägnar av SAV. SAV får dock till andra statliga myndigheter lämna över uppgifter som annars åligger SAV, t. ex. att sluta kollektivavtal.

Enligt lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar skall SAV på kommuns vägnar föra förhandling samt sluta och säga upp kollektivavtal om vissa slag av anställnings- eller arbetsvillkor. Med kommun likställs härvid landstingskommun, kommunalförbund, församling, kyrklig samfällighet, allmän försäkringskassa och annan arbetsgivare med offentlig ställning. Hittills har detta inneburit att SAV träffat kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor för lärare, syofunktionärer och skolledare i det allmänna skolväsendet. Den statliga regleringen av läraravtalen upphörde emellertid fr. o. m. den 1 januari 1991 varför SAV inte längre har denna arbetsuppgift.

Ett kollektivavtal sluts i allmänhet under förbehåll om regeringens godkännande. Avtalen publiceras ofta i cirkulär innan regeringens godkännande har inhämtats. Därvid anges att avtalet inte får tillämpas förrän godkännande meddelats i Post- och Inrikes Tidningar. Regeringen kan också på särskild hemställan av SAV besluta att vissa typer av avtal inte behöver godkännas av regeringen. Detta förekommer t. ex. när det gäller

avtal om den närmare dispositionen av lönepotter, som har avsatts i ett avtal som redan har godkänts av regeringen.

Finansutskottet överlägger i förhandlingsfrågor rörande anställningsvillkor med statsråd som regeringen bestämmer. Avtal om anställningsvillkor skall på riksdagens vägnar godkännas av riksdagens finansutskott (RF 9:11) innan avtalen godkänns av regeringen.

SAV har hittills slutit avtal med statstjänstemännens tre huvudorganisationer (SACO, SF och TCO-S). Detta föreskrivs i det statliga huvudavtalet, som reglerar ordningen för olika slag av förhandlingar. Organisationsstrukturen på arbetstagarsidan är emellertid på väg att förändras i riktning mot större decentralisering. Detta kan innebära att enskilda förbund kommer att uppträda som förhandlingsmotparter till SAV.

SAV strävar efter att i allt större utsträckning överlämna till myndigheterna att förhandla och sluta kollektivavtal. Syftet härmed är att ge möjlighet till mera verksamhetsanpassade avtal.

Spelreglerna på arbetsmarknaden kan komma att förändras med anledning av förslag från en särskild utredare (A 1991:03) som nyligen lämnat ett betänkande. Vidare kan den rättsliga regleringen av statlig anställning komma att förändras på ett antal punkter när LOA-utredningen lämnar sina förslag.

1.2 Frågor som regleras i kollektivavtal

De avtal som SAV sluter eller överlämnar till andra myndigheter att sluta kan grovt indelas i följande två grupper.

Den ena gruppen utgörs av tidsbegränsade avtal. Sådana avtal används för löner och allmänna anställningsvillkor (lönetillägg, förmåner vid sjukledighet och annan ledighet, reseförmåner, semester, arbetstid m. m.). Dessa avtal sluts numera i form av sektoravtal för olika delar av statsförvaltningen.

Den andra gruppen utgörs av avtal som löper tills vidare. Sådana avtal används för trygghetsåtgärder vid arbetsbrist o. d., pension, grupplivförsäkring och ersättning vid personskada, medbestämmandeavtal, arbetsmiljöavtal, avtal om företagshälsovård, avtal om facklig förtroendemans ställning m. fl. avtal.

Vissa frågor i de avtal som SAV sluter är reglerade i lag. Det gäller t. ex. frågor om anställningsskydd, arbetstid, arbetsmiljö, semester, föräldraledighet och ledighet för utbildning. Dessa lagar gäller även för arbetstagare i offentlig tjänst. Vissa lagbestämmelser är emellertid dispositiva, dvs. kollektivavtal får slutas om avvikelse från bestämmelserna. Denna möjlighet har utnyttjats i stor utsträckning inom SAVs förhandlingsområde, särskilt när det gäller arbetstid och semester.

Utöver de lagar som avses ovan är vissa anställnings- eller arbetsvillkor för offentliga arbetstagare reglerade i särskilda lagar, främst lagen (1976:600) om offentlig anställning. Det gäller här frågor om tjänstetillsättning, om förening av fullmaktstjänst och annan tjänst samt om avskedande och andra disciplinpåföljder. I dessa frågor får f. n. kollektivavtal inte slutas.

I de flesta avtal som SAV sluter finns bestämmelser där parterna överlämnar till "arbetsgivaren" att besluta om den närmare regleringen av vissa frågor eller om avvikelse från avtalet. Vilken instans som utövar arbetsgivarens befogenhet enligt de olika bestämmelserna (SAV, central förvaltningsmyndighet, regional eller lokal myndighet) regleras däremot inte i själva avtalet, utan i föreskrifter som SAV utfärdar ensidigt, s. k. arbetsgivarnycklar. Regeringen har också förbehållit sig att i ett fåtal speciella avtalsfrågor utöva arbetsgivarens befogenhet. Detta gäller t. ex. i fråga om dispens från förbud mot konkurrensbisyssla.

1.3 RALS-avtalets uppbyggnad

Sedan 1986 har överenskommelserna om löner inom SAVs förhandlingsområde för respektive avtalsperiod fått formen av ett ramavtal, förkortat RALS. Fr.o.m. 1989-90 års avtalsrörelse sluts detta avtal med varje huvudorganisation för sig, liksom fallet är med motsvarande avtal på övriga sektorer av arbetsmarknaden.

Innehållet i sådana ramavtal kan belysas med att RALS 1989-90 bestod av följande avsnitt.

- Ändringar i sektoravtal och andra centrala avtal om allmänna anställningsvillkor.
- Löner för avtalsperioden i fråga (generella lönehöjningar, avsättning av olika potter för lokala lönehöjningar samt avsättning av potter för vissa centrala förhandlingar under avtalsperioden).
- Prisutvecklingsgaranti.
- Klausul om jämförelse med löneutvecklingen inom den privata sektorn och om möjlighet till förhandlingar vid konstaterad sämre löneutveckling inom den statliga sektorn.
- Anteckningar om centralt partsarbete i vissa frågor (t. ex. effektivitet och medbestämmande, statistikfrågor).
- Fredsplikt i förhandlingar som sker med stöd av RALS.
- Nya lönesystem.
- Nytt trygghetsavtal.
- Medel för kompetensutveckling.

RALS gäller under angiven avtalsperiod. De avtal som har sin grund i RALS, t. ex. sektoravtalen, gäller också under avtalsperioden men förlängs med ett år i sänder om de inte har sagts upp senast tre månader före giltighetstidens utgång.

Förhandlingsordningen enligt RALS innebär att parterna brukar sätta av potter för lokala lönehöjningar, s. k. lönerevision. Förhandlingar om lönerevision förs av myndigheten och de lokala arbetstagarorganisationerna. Resultatet av förhandlingarna framgår av ett lokalt kollektivavtal. Om parterna inte kan enas brukar förhandlingarna ajourneras och myndigheten tar kontakt med SAV inför de fortsatta förhandlingarna. Om de lokala parterna ändå inte kan enas avslutas förhandlingarna. SAV eller en huvudorganisation kan då begära central förhandling i frågan. Om även denna förhandling slutar i oenighet skall frågan avgöras av en skiljeman, om en huvudorganisation begär det. Annars fördelas lönepotten enligt SAVs

slutliga förslag i den centrala förhandlingen. Skiljemannen utses av de centrala parterna gemensamt. Skiljemannaförfarande har hittills använts ytterst sällan.

1.4 Hur förhandlingarna genomförs

Anställningsvillkoren regleras i allt väsentligt i kollektivavtal liksom på den övriga arbetsmarknaden. I den mån lagstiftning förekommer är den ofta dispositiv och överlåter därmed till parterna att komma överens om vissa frågor. Detta medför att förhandlingarna spänner över i stort sett allt som rör arbetslivet. Det som uppmärksammas mest är dock lönefrågorna.

Uppmärksamheten som knutits till de centrala löneförhandlingarna kan nog till en del förklaras av att de centrala löneförhandlingarna bedrivs i ett s.k. öppet läge. Detta innebär att endera parten kan ta till konfliktvapnet för att påverka förhandlingarna i den riktning han önskar. Intresset för löneförhandlingarna kan också förklaras med att på det statliga området bestäms nästan hela den faktiska löneutvecklingen av avtalsramens storlek, medan löneglidningen är förhållandevis liten.

SAV utformar i samverkan med myndigheter och verk en arbetsgivarpolitik i de frågor som kommer i fråga för kollektivavtalsförhandlingar. I dessa företräder SAV de statliga myndigheterna. I det följande ges exempel på sådana frågor.

Lön

SAVs övergripande mål är att utforma avtalsvillkoren så att statliga verk och myndigheter kan rekrytera och behålla kompetent personal och hävda sin ställning på arbetsmarknaden. Vidare skall SAV medverka till en arbetskraftskostnadsutveckling inom ramen för vad som är förenligt med en balanserad samhällsekonomisk utveckling.

Upptakten till avtalsrörelsen kännetecknas ofta av samhällsekonomiska resonemang kring problematiken om konkurrenskraft och löneökningsutrymme. Vidare förs diskussioner om olika gruppers lönelägen och om vilka åtgärder som kan behöva vidtas.

I avtalsrörelserna förs också diskussioner kring utformningen av lönesystemen. Lönesystemen skall främja kompetensförsörjningen, stödja en effektiv verksamhet och motivera goda arbetsinsatser.

Det är en naturlig uppgift för SAV att hålla sig orienterat om hur olika lönesystem tillämpas på arbetsmarknaden och till vilket resultat dessa leder när det gäller kompetensförsörjning, motivation och styrning av verksamheten. Särskilt utvecklingsarbete bedrivs också för att kontinuerligt anpassa de centrala avtalen till myndigheternas behov för att främja en effektiv verksamhet.

Som underlag för förhandlingar på central och lokal nivå spelar statistiken en viktig roll. Statistikens utformning är också en avtalsfråga.

Allmänna anställningsvillkor

Allmänna anställningsvillkor som semester, arbetstid, pensioner, tillägg för t. ex. övertid och obekväm arbetstid är ofta föremål för revideringsförhandlingar, t. ex. på grund av ändrad socialförsäkringslagstiftning.

Arbetsmiljö

Ett arbetsmiljöavtal har träffats för det statliga avtalsområdet. Det reglerar formerna för samarbetet mellan arbetsgivare och de fackliga organisationerna.

Anställningstrygghet

Ett nytt trygghetsavtal har träffats som underlättar strukturförändringar.

Medbestämmande

Parterna är överens om att utgångspunkter för ett nytt medbestämmandeavtal är att skapa former som dels ger den enskilde arbetstagaren ett större inflytande över det dagliga arbetet, dels ger de lokala parterna får större handlingsfrihet. I utformningen av ett nytt avtal skall erfarenheterna från de senaste årens försöksverksamhet och förnyelsearbete tas till vara.

Metoder för att jämföra arbeten av lika värde

I det senaste ramavtalet har parterna bestämt sig för att inleda ett gemensamt arbete som syftar till att utveckla metoder och system för att kunna jämföra arbeten av lika värde.

Effektivitet och medbestämmande

Parterna har bildat en central utvecklingsgrupp för att stimulera, stödja och utvärdera utvecklingsarbetet på myndigheterna.

Kontakter med myndigheterna m. m.

SAVs kontakter med myndigheterna, är mycket frekventa. SAVs kontaktmän har ofta kontakt med myndigheternas arbetsgivarföreträdare. Frågor om materiellt innehåll i avtalen, diskussioner om förhandlingsbud, marknadslöner för viss grupp samt lön vid nyanställning är sådant som kontaktmannen måste kunna ge råd om.

Vid arbetsgivarkonferenser, till vilka myndighetschefer och administrativa chefer inbjuds, behandlas de frågor som förbereds inför förhandlingarna. Dessa konferenser är nödvändiga för att ge och hämta information. Det centrala förhandlandet syftar till att åstadkomma lösningar som är bra för den statliga mångskiftande verksamheten, samtidigt som det behövs stöd från myndigheterna för att uppnå detta.

Förhandlingsdelegationer finns för tre sektorer. I sektor affärsverks delegation ingår representanter för samtliga affärsverk, i sektor försvar finns representanter för militära och civila myndigheter inom försvarsdepartements område, sektor civils delegation består av företrädare från de olika myndighetsområdena. Dessa förhandlingsdelegationer fyller en mycket viktig roll som initiativtagare till och bedömare av olika förhandlingsfrågor. Vidare fungerar de som sakkunniga, granskare och rådgivare.

Samtliga förhandlingsfrågor, strategiska som taktiska, behandlas i SAVs styrelse.

Landstingsförbundet och kommunförbundet samt SAV har regelbundna möten i Offentliga arbetsgivares samarbetsnämnd (Oasen) och dess arbetsutskott. Också kontakter med andra arbetsgivarorganisationer förekommer, t. ex. SAF och Verkstadsföreningen.

Kontakter med regeringen

Tidigare sökte regeringen använda lönerna för de statsanställda som instrument för att främja bl. a. fördelningspolitiska och samhällsekonomiska målsättningar. Under denna tid var det nödvändigt att de politiska intentionerna i dessa avseenden skulle nå fram till SAV. Många formella och informella samband fanns då mellan SAV och regeringen. Detta markerades genom att några statssekreterare ingick i verkets styrelse. Under en period var dessutom den för lönefrågor ansvarige statssekreteraren ordförande i styrelsen.

Förhandlingsresultaten visade att det inte var lämpligt att söka tillgodose fördelningspolitiska intressen genom den statliga lönepolitiken. Framgången var begränsad och negativa konsekvenser kunde spåras. Vid jämförelse med övrig arbetsmarknad visade det sig att det uppstått obalanser i lönestrukturen. Mot denna bakgrund beslöt statsmakterna 1985 att i fortsättningen verksamhetsintresset skulle styra statens position i löneförhandlingarna. Regeringen presenterade den nya politiken i en proposition (prop. 1984/85:219) om den statliga personalpolitiken.

Denna inriktning har därefter varit vägledande. Det betyder att lönepolitiken främst ska möjliggöra för de enskilda statliga myndigheterna att behålla och rekrytera personal i nödvändig omfattning och med erforderlig kompetens. Statsmakterna använder således numera inte lönepolitiken som fördelnings-, löne- eller arbetsmarknadspolitiskt instrument på andra villkor än vad som gäller på andra arbetsmarknadssektorer.

Den nya inriktningen innebär att staten som arbetsgivare i allt väsentligt accepterar de villkor och förhållanden som gäller på arbetsmarknaden. Vidare är det viktigt att de enskilda myndigheternas behov kan påverka förhandlingarna. Detta har lett till att regeringens inflytande och medverkan i förhandlingsarbetet kunnat tonas ned kraftigt, samtidigt som myndigheternas inflytande och medverkan har förstärkts.

SAVs styrelse domineras numera av verkschefer. De stora, konkurrensutsatta affärsverken är väl företrädda. Även ordföranden är en verkschef. Regeringskansliet är företrätt av två tjänstemän på lägre nivå än statssekreterare.

Nu gällande rollfördelning mellan regeringen och SAV har belysts vid en utfrågning inför konstitutionsutskottet (KU 1989/90:30). Där anförs bl. a. följande.

Alla viktiga kollektivavtal träffas med förbehåll om regeringens godkännande. Avtal som har stor ekonomisk betydelse underställs finansutskottet. En faktor av stor betydelse i sammanhanget är att regering och riksdag har blivit tydligare i sina målangivelser när det gäller lönepolitiken på det statliga området. Den personalpolitiska propositionen från år 1985 innehåller sålunda målformuleringar, principer och riktlinjer som arbetsgivarverket kunnat följa i förhandlingsarbetet. Av betydelse är också att regeringen skall godkänna verkets treårsplan. Vägledande och styrande för förhandlingsarbetet är vidare budgetpropositionen och andra propositioner och de riksdagsbeslut dessa föranlett. En annan viktig faktor är de kontakter arbetsgivarverket har med statliga myndigheter och verk både före och under avtalsrörelserna. Kontakterna med regeringen sker i första hand genom de departementstjänstemän som ingår i arbetsgivarverkets styrelse. Verkschefen och förhandlingschefen håller under hand civilministern kontinuerligt informerad om alla viktiga händelser som inträffar under avtalsrörelser och även om de avtalsfrågor som skall lösas. Mycket sporadiskt förekommer kontakter med andra statsråd. Birger Bäckström har erinrat om att verkschefen regelbundet lämnar finansutskottet information under pågående avtalsrörelse.

Förhandlingsskede

På SAVs avtalsområde bedrivs förhandlingar i stort sett samtidigt med alla huvudorganisationerna. Förhandlingarna sker ofta under hot om konflikt. De lokala arbetsgivarna måste hållas väl informerade om vad som händer dels för att de ska ha beredskap för eventuella stridsåtgärder, dels därför att de utgör ett viktigt stöd för att åstadkomma de resultat man vill i förhandlingarna. Behov av snabb informationstillgång är också avgörande för hur förhandlarna ska lyckas.

Uppföljning

När centrala avtal har slutits måste resultaten snabbt förmedlas till myndigheterna. Eftersom avtalen i ökande utsträckning innebär lokala fördelningsförhandlingar eller andra lokala åtgärder är snabb information om avtalen viktig. Denna information genomförs såväl skriftligt som muntligt, t. ex. i form av arbetsgivarkonferenser.

Utbildning i strategiska frågor, t. ex. lönepolitik, genomförs i respektive sektors regi före, under och efter förhandlingarna. SAVs förhandlarkurser behandlar också strategiska frågor.

Kontinuerligt pågår kontakter mellan SAVs kontaktmän och myndighetsföreträdare om t. ex. tolkning av och förhållningssätt till de olika avtalen. En viktig del i uppföljningen är analys av de lokala förhandlingarnas utfall.

2 Arbetsgivarpolitik och arbetsgivarrollen

För inte så särskilt länge sedan ansåg de flesta chefer, även högt upp i organisationen, att de var anställda ämbetsmän och inte arbetsgivare. Inställningen har successivt ändrats och statliga chefer är i dag mer medvetna om sin arbetsgivarroll. Med arbetsgivare menas den som i någon form har att företräda arbetsgivarparten. Arbetsgivarpolitik är en partssyn på t. ex. hur man ska använda personal- och lönepolitiska medel för att nå olika mål.

I en process som tagit många decennier – och som ännu inte är avslutad – har den offentliga sektorn genom lagstiftning och praxis successivt anpassat sig till vad som gäller på den övriga delen av arbetsmarknaden. Ett avgörande steg i denna riktning togs 1965 genom riksdagsbeslutet om en ny förhandlingsordning för statsanställda och om inrättandet av ett centralt arbetsgivarorgan för det statliga området – statens avtalsverk numera statens arbetsgivarverk (SAV).

Utformning av en tydlig arbetsgivarpolitik är viktigt i verksamheter som är så personalintensiva som de statliga myndigheterna. De mycket starka arbetstagarorganisationerna på området gör också detta särskilt viktigt. Arbetsgivarpolitik måste finnas på alla de områden som till någon del berör de anställda. I lönepolitiken betraktas den som självklar idag efter tolv år med lokala löneförhandlingar, men också inom t. ex. arbetsmiljöområdet måste arbetsgivaren tänka igenom och prioritera vad han vill uppnå.

En viktig uppgift vid utvecklandet av arbetsgivarpolitiken är att bevaka det statliga arbetsgivarintresset i olika sammanhang. Detta gäller t. ex. gentemot myndigheter som arbetsmarknadsstyrelsen, arbetarskyddsstyrelsen, AP-fonderna, statistiska centralbyrån, arbetsmiljöfonden och statens arbetsmiljönämnd samt mot andra organ som arbetslivscentrum och arbetslivsfonden och stiftelsen Statshälsan, nämnden för statliga förnyelsefonder och Trygghetsstiftelsen. Bevakningen sker t. ex. genom medlemsskap i styrelser och ledningsgrupper samt genom medverkan i arbetsgrupper av olika slag. Intressebevakningen sker också genom representation i olika kommittéer och andra utredningsorgan. Vidare förekommer täta kontakter med andra arbetsgivarorganisationer, främst Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Syftet med denna intressebevakning är att upplysa och påverka samt till statliga myndigheter återföra de olika resultat som intressebevakningen ger. Till uppgiften hör bl. a. att stimulera statliga verk och myndigheter att ta till vara de möjligheter att få fondmedel för satsningar på förnyelsearbete, arbetsmiljö och rehabilitering m. m. som i dag föreligger samt att bevaka att statliga arbetsgivare får tillgång till en rimlig andel av dessa medel. SAV använder i likhet med andra centrala arbetsgivarorganisationer betydande resurser för intressebevakning.

Ett löpande, men till sin inriktning skiftande behov finns också av utrednings-, utvecklings-, informations- och utbildningsinsatser inom olika områden inom arbetsgivarpolitiken. Sådana områden är för närvarande arbetsmiljö, chefsförsörjning, jämställdhets- och medinflytandefrå-

gor samt olika kompetensförsörjningsfrågor, bl.a. internationaliserings- och EG-frågor.

Organisationsstrukturen på arbetstagarsidan håller på att förändras till följd av decentraliseringen. Mycket tyder på att förhandlingsrätten i åtminstone viss utsträckning kommer att decentraliseras från förhandlingskartellerna inom TCO och SACO till förbunden. Inom TCO och SACO finns förbund som kan komma att uppträda som förhandlingsmotparter gentemot SAV. Detta medför dels ökad belastning på SAVs förhandlingsorganisation, dels ett ökat krav på att utveckla förhandlingsmodeller och arbetsformer som medger en samordning av arbetsgivarintressena även i denna nya situation.

Arbetsgivarpolitik och arbetsgivarroll är också mycket viktig på myndighetsnivå. Arbetsgivarrollen förenas här ofta, men inte alltid, med chefsrollen. Ju mer statsförvaltningen decentraliserar desto viktigare blir arbetsgivarrollen. Det blir fler frågor att ta ställning till och ofta vinner besluten både i snabbhet och "riktighet" om arbetsgivaren har hjälp av en i förväg upprättad arbetsgivarpolitik. Under årens lopp har SAV lagt ned stora resurser på att utveckla och sprida medvetande om arbetsgivarrollen. Arbetstagarorganisationerna har också efterlyst tydliga arbetsgivarföreträdare på såväl central som lokal nivå. Det treåriga budgetsystem som är under införande skapar också behov av en tydlig arbetsgivarpolitik. Samtidigt gör det resultatorienterade styrsystemet som nu utvecklas att myndigheterna har större möjligheter att bedriva en medveten löne- och personalpolitik för att nå de avsedda verksamhetsresultat.

3 Samband med verksamheten hos andra stabsmyndigheter

I flera avseenden finns samband mellan SAVs verksamhet och verksamhet som utförs av de andra s.k. stabsmyndigheterna.

I en del fall, som när det gäller t.ex. SPV, förekommer ett långsiktigt gemensamt utvecklingsarbete på områden av ömsesidigt intresse. I andra fall, som när det gäller RRV och statskontoret och tidigare även SIPU, har kontakterna hittills främst varit föranledda av de behov av samarbete som uppstått inom enskilda utvecklingsprogram. Några påtagliga undantag finns från dessa ad hoc-kontakter. Hit hör det samarbete som inletts med RRV och statskontoret i samband med den nya budgetprocessen samt i vissa regeringsuppdrag tillsammans med SIPU.

SAVs samarbete med statskontoret och RRV har bl.a. rört det s.k. småmyndighetsprojektet. Syftet var dels att kartlägga vilka speciella behov av stöd från stabsmyndigheterna som kan finnas hos små myndigheter, dels att diskutera hur dessa behov skulle kunna tillgodoses. Som en följd av detta gemensamma projektarbete genomförde SAV under budgetåret 1989/90 en kurs för chefer för ett tjugotal små myndigheter. Under kursens behandlades frågor om kompetensförsörjning, ledarskap, effektivitet och medbestämmande, lönepolitik, förhandlingsarbete m.m.

Ett annat samarbete mellan SAV och statskontoret har under senare år handlat om att beskriva och publicera ett antal praktikfall om resultatdelning. De publicerade praktikfallen har bl.a. använts som underlag vid SAVs seminarieserie om effektivitet och medbestämmande. Statskontoret medverkade också i den rapport om Resultatdelning och belöningsformer som behandlades vid SAVs arbetsgivarforum hösten 1989.

Med RRV har SAV under senare tid också fört diskussioner i frågor som rört olika former av belöningar. Diskussionerna har främst gällt synen på olika belöningssystem och förmåner som inte är reglerade i kollektivavtal. SAVs ambitioner med dessa kontakter är att söka nå en bättre samsyn om vilken flexibilitet som behövs när det gäller att konstruera ett belöningssystem som på bästa sätt gynnar effektiviteten och kompetensförsörjningen inom den statliga sektorn. Detta arbete har numera utvidgats till ett samarbete mellan SAV, RRV och riksskatteverket under civildepartementets ledning.

Ett strategiskt samarbetsområde mellan SAV och övriga stabsmyndigheter gäller hur kompetensförsörjningsfrågorna skall lyftas fram som ett naturligt inslag i planeringsarbetet hos alla statliga myndigheter och omfattas av en helhetssyn på analys- och planeringsarbetet i budgetprocessen. SAV arbetar därför med att utveckla modeller och metoder som skall vara ett stöd för myndigheterna i deras arbete med personal- och kompetensförsörjning, bl.a. inom den nya budgetprocessens ram. Som ett led i detta arbeta har SAV samverkat med RRV och statskontoret vid utbildning för de statliga myndigheterna i samband med att det nya budgetsystemet satts i sjön. SAV har medverkat i utbildningarna för de myndigheter som ingår i budgetcykel 1 och 2.

När det gäller samarbetet med SIPU och SAV kan följande framhållas. Den tänkta uppdelningen mellan SAV:s ansvar för kompetensutveckling och SIPUs utbildningsinsatser på samma område har, enligt SAVs uppfattning, fungerat mindre tillfredsställande. Under senare tid har emellertid samverkan mellan SAV och SIPU förbättrats.

På övergripande nivå har ett antal kontaktträffar ordnats mellan de två myndigheternas ledningsgrupper för allmän avstämning och information. Vidare ingår numera SAVs förhandlingschef som ledamot i SIPUs programråd. Tjänstemän inom SAV har i ökad omfattning medverkat i SIPUs kurser och seminarier. Vidare gör verksamhetsansvariga vid de två myndigheterna numera regelbundna avstämningar. I frågor som rör samråd och samarbete som följd av olika regeringsuppdrag, t.ex. beträffande chefsförsörjning, har kontakter etablerats mellan de kontaktmän som utsetts av SAV och SIPU för respektive fråga.

En omständighet som enligt SAVs mening underlättat kontakterna mellan SAV och SIPU är att SIPU numera hanterar alla personalutvecklingsfrågor inom en och samma enhet.

SAV har naturligtvis det fulla ansvaret för de budskap som förs ut i kurser och seminarier i frågor som har anknytning till avtal, förhandlingsstrategier, personalpolitik, personalförsörjning och arbetsgivarpolicy i övrigt. Detta gäller oavsett om SAV själv genomför utbildningen eller om

verket anlitar SIPU eller annan utomstående utbildningsorganisation för ändamålet.

Att föra ut de personal- och arbetsgivarpolitiska budskapen i dessa frågor måste ske klart och entydigt. Mot den här bakgrunden är det väsentligt att SAV har det avgörande inflytandet när det gäller innehållet i information och utbildning i dessa sammanhang.

4 Andra arbetsgivarorganisationer

Som en bakgrund till diskussionen och bedömningen av hur den centrala statliga arbetsgivarfunktionen kan utformas, beskrivs i det följande fem andra arbetsgivarorganisationer. Beskrivningen omfattar vissa basdata om de olika organisationerna, nämligen

- antal medlemsföretag/delägare,
- om arbetsgivarorganisationen är del av annan organisation,
- antal anställda hos medlemmarna,
- kansliorganisation, antal anställda,
- vilka grundläggande tjänster som erbjuds,
- vilka avgiftsfinansierade tilläggstjänster som finns,
- grund för beräkning av avgift.

Vidare beskrivs förändringar och utvecklingstendenser som kan ge impulser eller underlag vid utformningen av en ny statlig arbetsgivarorganisation.

4.1 Svenska Kommunförbundet

Kommunförbundet är arbetsgivarorganisation för landets 284 kommuner som har ca 700 000 anställda med de nytillkomna lärarna. Förhandlingsdelegationen som utses av styrelsen företräder förbundet och dess medlemmar vid förhandlingar som rör frågor i förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare avseende kommunal personal och träffar för förbundet bindande avtal. Personalpolitiska avdelningen vid Kommunförbundet fungerar som förhandlingsdelegationens kansli och har ca 75 anställda.

Avdelningens övergripande mål är att stödja och utveckla den kommunala självstyrelsen utifrån kommunernas krav och önskemål. Härvid skall avdelningen stimulera, stödja och utveckla kommunerna som arbetsgivare inom områdena löner och allmänna anställningsvillkor, pensions- och trygghetsförmåner (även för förtroendevalda), arbetsrätt, arbetsmarknadspolitik, medbestämmande, personalförsörjning, personalutveckling, jämställdhet, arbetsmiljö, företagshälsovård samt förändringsarbete.

Avdelningen är indelad i en utrednings- och utvecklingssektion som bl. a. sysslar med arbetsmarknadspolitik och personalförsörjning, en förhandlingssektion som ger förhandlings- och arbetsgivarservice inom hela det personalpolitiska området samt en arbetsrättssektion.

Avdelningen genomför centrala förhandlingar och ger stöd vid lokala förhandlingar i arbetsrättsfrågor. Den service som avdelningen ger ingår i allmänhet i grundavgiften, men viss utbildning t. ex. löneförrättarkurser,

förhandlarutbildning samt viss medverkan i kommunernas interna utbildning och viss konsultverksamhet är avgiftsbelagd. Viss löne- och personalstatistik ingår men man avser att framdeles tillhandahålls vissa statistikpaket som blir avgiftsbelagda. Vidare har avdelningen vissa inkomster för service till andra organisationer. Lönesystem tillhandahålles av Kommun-Data AB.

Kommunerna betalar ingen speciell avgift för kommunförbundets arbetsgivarfunktion, utan denna utgör en del av den avgift på 2,9 öre per skattekrona som medlemsavgiften i förbundet utgör. Icke obligatoriska tjänster finansieras genom att man i princip tar ut självkostnad.

4.2 Landstingsförbundet

Landstingsförbundet är en samarbetsorganisation för landets 23 landsting samt de tre kommunerna Göteborg, Malmö och Gotland. Antalet anställda i landstingen är 400 000. Landstingsförbundet leds av en styrelse. Styrelsen utser fem politiska beredningar. Beslut i förhandlingsfrågor fattas av styrelsen efter förslag från förhandlings- och personalberedningen, som utgör förhandlingsdelegation.

Personalpolitiska avdelningen har ca 45 anställda. Avdelningschefen är förbundets förhandlingsdirektör. Avdelningen är indelad i följande fyra sektioner, som täcker olika delar i landstingens personalpolitiska arbete.

- Löne- och förhandlingssektionen. Denna för centrala löneförhandlingar och även förhandlingar som avser anställningsvillkor, pensionsvillkor m. m.
- Fortbildningssektionen. Denna svarar för utbildning för chefstjänstemän och politiker i landstingen. Sektionen anordnar utbildning, konferenser m. m. för avdelningen och andra verksamheter inom förbundet.
- Arbetsrättssektionen ägnar sig åt arbetsrätt och juridik samt ger rådgivning och stöd till landstingen. Sektioner företräder landstingen i arbetsdomstolen.
- PA-sektionen arbetar med frågor om arbetsmiljö, arbetstider, arbetsmarknad, jämställdhet och Trygghetsfonden i kommuner och landsting m. m.

Vid behov medverkar förbundet vid lokala förhandlingar. Förbundet tillhandahåller även löne- och personalstatistik. Den utbildning som sker i arbetsgivarfrågor är i huvudsak avgiftsfri.

Landstingsförbundets verksamhet finansieras genom en avgift på 3 öre per skattekrona vilket då inkluderar avgift för arbetsgivarfunktionen.

4.3 Kooperationens förhandlingsorganisation

KFOs högsta beslutande organ är överstyrelsen, som håller ordinarie sammanträde en gång om året. Överstyrelsen består av representanter för de olika medlemsgrupperna och väljer KFOs styrelse. Styrelsen utgör organisationens högsta beslutande organ under tiden mellan de ordinarie överstyrelsesammanträdena och har bl. a. till uppgift att utse förhandlingsdelegationer efter förslag från medlemsföretagen.

Största medlemsföretag är Konsumentföreningarna, KFs olika verksamheter samt Folksam, OK, HSB, BPA och Riksbyggen. Vidare ingår t. ex. ett antal kooperativa daghem. Totalt finns ca 1 000 medlemsföretag med ca 100 000 anställda.

Verkställande direktören leder KFOs löpande verksamhet, som är indelad i ett antal förhandlings- och sakområden. Varje område förestås av en ombudsman. Samverkan mellan ombudsmännen sker dels i permanenta grupper, dels i projekt. I första hand vänder sig medlemsföretagen till respektive avtals- eller fackområdesansvarig. Ca 30 personer är anställda vid kansliet.

Organisationens huvuduppgift är att biträda medlemmarna i förhandlingar med fackförbund och träffa kollektivavtal för medlemmarnas räkning. De av KFO genomförda förhandlingarna indelas i avtalsförhandlingar, medbestämmandeförhandlingar och tvisteförhandlingar. Därutöver lämnar KFO service i frågor som uppkommer i medlemsföretagens löpande personaladministrativa verksamhet.

Ärenden som blir föremål för avtalsförhandlingar rör i främsta rummet löner och allmänna anställningsvillkor samt frågor om försäkringar, medbestämmande, utbildning och arbetsmiljö. De avtal, som kommer till stånd efter sådana förhandlingar, ansluter i huvudsak till vad som gäller inom respektive bransch på övriga delar av arbetsmarknaden. Förhandlingarna genomförs med särskilt utsedda delegationer för berörda verksamhetsområden. I den händelse de av KFO träffade avtalen blir föremål för lokala anpassningar, kan medlemmarna erhålla råd och stöd från KFO.

KFO insamlar och bearbetar lönestatistik för medlemsföretagen. Vidare har KFO statistiksamarbete med övriga arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer inom den privata sektorn. KFO genomför dessutom olika utredningar och beräkningar avseende alternativa löneformer och dylikt.

Förutom den konsultation, som KFO ger i arbetsrättsliga frågor, erbjuds medlemsföretagen kostnadsfritt juridiskt ombud i samtliga arbetsrättsliga processer vid domstol eller i skiljenämnd.

KFO har fastställt ett lönepolitiskt program och inrättat en särskild enhet för att bistå företagen i lönepolitiska frågor genom utbildning och företagsanpassade program.

Den löpande informationen till medlemsföretagen sker genom KFO-cirkulär. Fyra gånger per år utges informationsbladet "KFO-information". Genom en särskild enhet, KFO Information & Samhällskontakt, samordnas KFOs externa och interna information.

KFOs medlemsavgift för 1990 utgör för årslönesumma upp till 28 basbelopp, 10 procent av basbeloppet för januari 1990.

På den del av årslönesumman som överstiger

- 28 men inte 4 500 basbelopp utgår 0,17 procent,
- 4 500 men inte 10 000 basbelopp utgår 0,12 procent,
- 10000 men inte 25 000 basbelopp utgår 0,08 procent,
- 25000 basbelopp utgår 0,04 procent.

Årsavgifterna fastställs av överstyrelsen. För viss medverkan förekommer att en mindre avgift debiteras. Medlemsföretag har möjlighet att till förmånligt pris anlita KFO-Konsult AB, ett helägt dotterföretag till KFO.

KFO-KONSULT AB, som 1990 hade en omsättning på ca 8 milj.kr., har en bred och mångsidig erfarenhet av olika slags rationaliserings- och utredningsarbeten samt av rörliga lönesystem. Bolaget erbjuder konsulttjänster inom följande områden.

- Organisationsutredningar
- Kontorsrationaliseringar
- Bemanningsplanering inkl. schemaläggningar
- Rörliga löneformer
- Lokalplanläggning
- Produktionsplanering
- Produktkalkyleringsunderlag
- Arbetsmätningar
- Utbildning
- Problemidentifiering
- Kravanalyser.

4.4 Arbetsgivarföreningen SFO

SFO är en av arbetsmarknadens huvudorganisationer och har mer än 1 000 arbetsgivare anslutna. I medlemskretsen ingår bl.a. statliga bolag, stiftelser och föreningar. SFOs motsvarighet till arbetsgivarförbund benämns SFO-branschkommittéer. Branschkommittéerna utser, beroende på sin storlek, 1–5 ombud till stämman. Denna är föreningens högsta beslutande organ och beslutar om bl.a. årsavgift och utser styrelse och revisorer. Styrelsen har det löpande ansvaret för SFOs verksamhet och deltar t.ex. genom sitt avtalsutskott i förhandlingsdelegationens arbete.

SFO träffar rekommendationsavtal på huvudorganisationsnivå med LO respektive PTK om t.ex. löner, försäkringar, pensioner, miljöfrågor och medbestämmande. Förhandlingar om övergripande avtal liksom merparten av förekommande tjänstemannaavtal, som i vissa fall ska godkännas av styrelsen, sker under medverkan i den av styrelsen utsedda förhandlingsdelegationen. Med utgångspunkt från rekommendationsavtalen sluts kollektivavtal mellan SFOs branschkommittéer och fackförbunden.

Antalet anställda hos medlemmarna är ca 115 000.

Verksamheten genomförs av ett kansli under ledning av verkställande direktören och består av avdelningar för förhandling, utveckling och miljö, företagstjänster samt administration.

SFOs service till medlemmarna omfattar bl.a. rådgivning i det löpande personalarbetet, t.ex. avseende löner, allmänna anställningsvillkor och medbestämmande. Rådgivning sker också i arbetsmiljöfrågor och frågor om företagshälsovård. SFOs förhandlare medverkar vid avtalsförhandlingar, handlägger tvister som inte kan avgöras på lokal nivå och tillhandahåller statistik för jämförelser på riks- och branschnivå. Utbildning i olika arbetsgivarfrågor bedrivs genom egen kursverksamhet och medverkan sker även i företagsanpassad utbildning.

SFO träffade 1972 arbetsmarknadens första trygghetsavtal som nu omfattar PTK-området. Motsvarande trygghetsavtal träffades 1990 med Statsanställdas Förbund för affärsverksbolag.

Den huvudsakliga servicen till medlemmarna beträffande rådgivning och övrig medverkan sker inom ramen för grundavgiften som för närvarande utgör 0,4 procent av lönesumman.

Avgiftsfinansiering av vissa tjänster förekommer om dessa i huvudsak anses gynna en enskild medlem.

SFO har ett dotterbolag, CERTO AB, som drivs på kommersiella grunder. CERTO AB arbetar med utbildning och uppdragsverksamhet inom olika områden som stöder företagens möjlighet till ökad lönsamhet samt utför förlagsverksamhet. Omslutning utgör 2 milj. kr.

4.5 Verkstadsföreningen

Verkstadsföreningen är enligt sina stadgar arbetsgivarorganisation för arbetsgivare som i Sverige idkar mekanisk verkstads- eller gjuterirörelse eller därmed likartad verksamhet. Föreningen har ca 2 700 medlemmar med ca 325 000 anställda. Föreningen har en regional uppbyggnad bestående av fem geografiska kretsar samt en speciell krets för småindustrin. Kretsarna utser medlemmar i överstyrelsen. VF håller ett årsmöte.

VF har över 105 lokala samarbetsgrupper som omfattar mer än 1 000 medlemsföretag med sammanlagt 250 000 anställda. Grupperna verkar på många håll som verkstadsindustrins språkrör i opinions- och rekryteringsfrågor. I grupperna sker ett ömsesidigt utbyte av synpunkter om t. ex. löner, anställnings- och arbetsvillkor. Den ursprungliga uppgiften för dessa grupper var att värna om solidariteten i lönefrågor och grupperna ser detta fortfarande som en huvuduppgift.

VF är det största medlemsförbundet i Svenska arbetsgivarföreningen.

Kansliorganisationen omfattar ett huvudkontor, ett regionkontor i Stockholm och nio regionkontor på andra orter i landet. Totalt har föreningen ca 150 anställda varav ca 35 i den regionala organisationen. På huvudkontoret finns en förhandlingsenhet, en utbildningsenhet samt en miljöenhet som bl. a. handhar en produktbank som kan ge upplysning om olika produkters innehåll.

VF förhandlar om centrala avtal med SIF, SALF, CF och Svenska Metallarbetarförbundet. Under senare år har VF ställt sig utanför de "samordnade förhandlingar" som förts mellan SAF, LO och PTK.

Rådgivning och hjälp med lokala förhandlingar sker i första hand från regionkontoren som har en bred erfarenhet i olika arbetsgivarfrågor. Regionkontoren förmedlar om så skulle behövas kontakter med den kompetens som finns på VFs kansli i Stockholm. Regionkontoren deltar också allt mer i lokala och regionala intressefrågor där VF och företagen samverkar.

Några huvudfrågor för VF är att bevaka medlemmarnas intresse gentemot beslutsfattare på olika nivåer i samhället. En annan fråga är att stimulera yrkesutbildningen så att medlemmarna skall få tillgång till yrkesutbildad personal. Genom VFs försorg utbildas lärare och instruktörer och ges information till yrkesråd, kursnämnder och utbildningsmyndigheter. Motsvarande intressebevakning sker när det gäller ingenjörer och civilingenjörer.

Verkstadsföreningen har en omfattande utbildning för att stödja företa-

gens kompetens i olika arbetsgivarfrågor. Kurser arrangeras i bl. a. arbetsrätt, förhandlingsteknik, lönesättning, lönerevision, arbetsvärdering, kvalifikationsvärdering, arbetsmiljö, medbestämmande och löneadministration.

Kurserna är anpassade till olika personalkategorier inom företagen och upplagda med utgångspunkt från ett resultatinriktat synsätt på arbetsledning. Chefer och andra arbetsgivarrepresentanter får en grundlig utbildning i regelsystemen i avtalen och lagarna inom arbetsrätten. Vidare skräddarsys kurser, anpassade till det enskilda företaget. Huvuddelen av utbildningen är finansierad genom särskilda avgifter och erbjuds till självkostnad.

Vid sidan av kurserna bidrar årliga konferenser, t. ex. om arbetsorganisation och arbetsmiljö, till att erfarenheter överförs mellan medlemsföretagen och medarbetarna. I konferenserna medverkar också expertis utifrån med praktisk erfarenhet av företagsledning, undervisning och forskning.

Medlemsavgifterna består av inträdesavgift och årsavgift. Inträdesavgiften har för 1989 utgått med 40 kronor per arbetstagare. Den tillförs i sin helhet understödsfonden. Årsavgifterna till VF och SAF för 1989 beräknades på medlemsföretagens lönesummor för 1988.

Avgiften debiteras enligt en skala i fem steg med olika procentssatser för olika lönesummedelar. Avgiftens storlek framgår av följande sammanställning.

Steg	Företagets lönesumma 1988	Uttagsprocent till VF	till SAF arb	tjm	Totalt arb	tjm
1	upp till 14 milj. kr.	0,60 %	0,42 %	0,40 %	1,02 %	1,00 %
2	14 – 28 milj kr	0,58 %	0,42 %	0,40 %	1,00 %	0,98 %
3	28 – 70 milj kr	0,56 %	0,42 %	0,40 %	0,98 %	0,96 %
4	70 – 140 milj kr	0,54 %	0,42 %	0,40 %	0,96 %	0,94 %
5	140– milj kr	0,52 %	0,42 %	0,40 %	0,94 %	0,92 %

Exempel: Ett företag med en lönesumma på 30 milj.kr. betalar till VF för lönesummedelen upp till 14 milj.kr. 0,60 %, för lönesummedelen mellan 14 och 28 milj.kr. 0,58 % och för lönesummedelen mellan 28 och 30 milj.kr. 0,56 %.

4.6 Summering

En summering ger vid handen att arbetsgivarorganisationerna är något olika utformade och har olika uppgifter allt utifrån de förutsättningar som gäller för respektive medlemmar eller delägare. En allmän iakttagelse som kan göras efter kontakter med berörda organisationer är att medlemmarnas krav på snabb hjälp vid förhandlingsarbete, effektiv intressebevakning och initiativkraft vid genomförande av gemensamt utredningsarbete bedöms som mycket viktigt. En allmän uppfattning som kommit till uttryck är att grundavgiften bör ge medlemmarna ett brett stöd "utan att taxametern börjar ticka". För mer specifik service har flera av organisationerna

byggt upp olika former för stöd och konsultmedverkan som bedrivs som uppdragsverksamhet. Denna verksamhet sysslar allt efter uppdragsgivarnas önskemål med arbetsgivarfrågor i vid bemärkelse, dvs. allt från lönesystem och organisationsutformning till stöd vid utformningen av lokal personalpolitik i specifika frågor och arbetsplatsinriktade personalförsörjningsutredningar.

5 Diskussion

Viktiga utgångspunkter för de förändringar som skett inom den statliga arbetsgivarpolitiken är den personalpolitiska propositionen (prop. 1984/85:219). Här fastslogs att verksamhetsintresset skall styra statens position i löneförhandlingarna och att myndigheterna skall ha ett ökat ansvar i arbetsgivarfrågor. Statsmakterna använder numera heller inte statsförvaltningen som fördelnings-, löne- eller arbetsmarknadspolitiskt instrument på andra villkor än vad som görs på andra arbetsmarknadssektorer. En annan viktig utgångspunkt är statsmakternas mål- och resultatstyrning av myndigheterna samt decentraliseringssträvanden i statsförvaltningen.

5.1 SAV idag

Den under 1980-talet förändrade synen på lönepolitiken inom statsförvaltningen har åtföljts av ändringar i formerna för SAVs verksamhet.

SAVs styrelses sammansättning har sålunda förändrats. I början på 1980-talet var löneministerns statssekreterare ordförande och regeringskansliet representerades av ytterligare några statssekreterare. Efter 1985 har regeringskansliets representation i styrelsen förändrats så att de politiska tjänstemännen utgått och ersatts med en planeringschef och chefen för den personalpolitiska enheten från civildepartementet. Övriga styrelseledamöter utgörs huvudsakligen av myndighetschefer, varav fyra från affärsverken. Sedan 1985 är ordföranden en verkschef. Styrelsen beslutar i alla större frågor som berör avtalen och i övrigt när det gäller av arbetsgivarpolitiken.

De sektorvisa förhandlingsdelegationerna, som utses av SAVs styrelse, har en rådgivande roll i förhållande till styrelsen. I delegationerna ingår administrativa chefer och personalchefer samt från stora myndigheter ibland förhandlingschefer.

Under förhandlingsarbetets gång förekommer informella kontakter med regeringen för information och diskussion.

I och med att verksamhetsintresset satts i förgrunden har SAV kraftigt ökat sina kontakter med myndigheterna. Detta sker genom den sektorvis uppbyggda kontaktmannafunktionen som har de löpande kontakterna med myndigheterna.

Vidare genomför SAV avtalskonferenser till vilka myndighetschefer och administrativa chefer inbjuds. Vid dessa konferenser avhandlas olika arbetsgivarpolitiska frågor. SAV genomför vidare sektorvisa myndighets-

träffar för information och erfarenhetsutbyte. De sektorvisa förhandlingsdelegationerna har också regelbundna träffar utanför förhandlingsperioderna.

En annan form för kontakt mellan SAV och myndigheterna är det s.k. arbetsgivarforum i vilket deltar ett stort antal personalchefer. Vid dessa sammankomster behandlas ett antal arbetsgivarpolitiska utvecklingsprojekt. Vidare medverkar myndigheterna i olika referensgrupper för att lösa uppkommande sakproblem. SAV bedriver även och medverkar i ett stort antal arbetsgivarinriktade utbildningar för myndigheterna.

Under 1989 träffades ett affärsverksavtal (AVA) och ett avtal för affärsverkens helägda bolag kallat bolagsavtalet (BOA). Avtalen är träffade mellan SAV och de tre huvudorganisationerna som verkar inom statens område. För bolag som tillämpar BOA har en särskild arbetsgivarförening bildats benämnd Arbetsgivarföreningen BOA. SAV företräder i förhandlingar m.m. de företag som tillhör BOA.

Sammanfattningsvis har utvecklingen under 1980-talet inneburit att regeringen i praktiken överlåtit till myndigheterna att enskilt och i samverkan utforma arbetsgivarpolitiken efter de egna behoven. Huvuddelen av löneutrymmet fördelas också vid lokala förhandlingar. SAV medverkar genom att utföra sådana uppgifter som är till nytta för myndigheterna och i övrigt biträder SAV myndigheterna i olika sakfrågor, i lokala förhandlingar och med att utveckla den lokala arbetsgivarollen. SAVs organisation och arbetsformer har utvecklats för att på alla nivåer och i olika sammanhang stödja den nödvändiga förändringen av verksamheten hos myndigheterna.

I det nya ledningssystemet har myndigheterna fått ett ökat ansvar för sin verksamhet. Även i ett decentraliserat system finns behov av ett samfällt agerande från de statliga arbetsgivarna. Det är naturligt att detta gemensamma intresse kommer till uttryck i en arbetsgivarorganisation. En gemensam arbetsgivarpolitik inom olika områden är en förutsättning för att myndigheterna skall kunna utveckla och tillämpa en egen löne- och personalpolitik som instrument för att nå verksamhetsmålen och åstadkomma en förnyelse.

Mot bakgrund av den långtgående delegation av arbetsgivarfunktionerna till myndigheterna som skett under senare delen av 1980-talet och den ytterligare delegering som avses ske framöver, är det naturligt att överväga hur de centrala arbetsgivarfunktionerna framdeles bör utformas. Mycket talar för att dessa funktioner bör handhas av en organisation som verkar som en arbetsgivarorganisation.

5.2 Finansiella begränsningar för lönekostnadsökningar

Nuvarande system för ekonomisk reglering mellan regeringen och anslagsmyndigheterna medför att myndigheterna i princip får täckning för de kostnader som uppstår till följd av träffade kollektivavtal. Så är det inte för uppdragsfinansierade myndigheter eller för affärsverken, vilka med ökade rörelseintäkter måste kompensera ökade personalkostnader.

Enligt nuvarande ordning skall träffade kollektivavtal underställas rege-

ringen för godkännande. Regeringens godkännande skall i vissa fall föregås av godkännande av riksdagens finansutskott (RF 9:11).

För att myndigheterna och en av myndigheterna styrd arbetsgivarorganisation på eget ansvar skall kunna förhandla och träffa avtal om löner m. m. krävs någon mekanism som ger en finansiell begränsning för lönekostnadernas stegring. Med andra ord behövs en mekanism motsvarande den som gör att konkurrensutsatta företag inte kan gå med på vilka lönestegringar som helst.

Här kan erinras om att 1988 tillämpades en lönekostnadsram för de statliga förvaltningsmyndigheterna. I budgetpropositionen 1989 föreslog regeringen att en lönekostnadsram på 5 procent skulle användas för 1989. Riksdagen avstyrkte detta. Enligt finansutskottets mening (FiU 1988/89:20) kunde lämpligheten av att begränsa en utgiftsram till endast ett resursslag – lönekostnader – ifrågasättas. I stället borde ett nytt system ta sikte på att lägga en fast ram för myndigheternas samlade förvaltningsutgifter.

I 1991 års finansplan (prop. 1990/91:100 bil. 1) redovisar regeringen synpunkter på hur utgiftsramar kan utformas utan att lämna något förslag.

Med anledning av vad riksdagen har anfört och strävan att ge myndigheterna ökad handlingsfrihet inom ramanslag framstår det som naturligt att en finansiell begränsning bör avse en myndighets samlade förvaltningsutgifter.

Affärsverken styrs numera med avkastningskrav och arbetar under mer eller mindre uttalad konkurrens. Deras position är därmed sådan att de i praktiken är underkastade i huvudsak samma villkor som företagen. I den mån affärsverkens intäkter utgörs av taxor eller avgifter som regeringen fastställer, kan dessa användas som begränsningsinstrument. Någon ytterligare finansiell begränsning behövs därmed inte. I propositionen (prop. 1990/91:87) om näringspolitik för tillväxt föreslår regeringen vidare att några affärsverk skall ombildas till aktiebolag. Det får förutsättas att behovet av att använda administrativa begränsningsinstrument för lönekostnaderna helt bortfaller när bolagsformen väljs.

Uppdragsfinansierade myndigheter verkar också under mer eller mindre konkurrensutsatta villkor. I några fall fastställer regeringen också deras taxor och avgifter. Samma styrinstrument som för närvarande används för affärsverken bör därför kunna tillämpas för dessa myndigheter.

Mot bakgrund av vad som nu sagts synes finansiella begränsningsmekanismer, t. ex. i form av utgiftsramar, kunna utformas för att främst tillämpas på anslagsfinansierade myndigheter. Vid dessa myndigheter finns drygt 200 000 anställda, vilket motsvarar ca 5 procent av den samlade arbetstyrkan i landet.

Staten som arbetsgivare kan antas agera med ledning av förhållandena på övriga arbetsmarknaden bl. a. Denna utgångspunkt bör utgöra grunden för den finansiella begränsningen. Ett nytt system för utgiftsramar bör därför kunna bygga på att de fastställs med utgångspunkt i bl. a. löneutvecklingen på övrig arbetsmarknad.

Om effektiva utgiftsramar kan skapas, bör befogenheten att förhandla och träffa avtal om anställningsvillkor kunna delegeras från riksdagen till

regeringen och vidare till myndigheterna och arbetsgivarorganisationen. Det blir då naturligt att myndigheterna genom en arbetsgivarorganisation söker tillgodose sina gemensamma intressen.

Effektiva utgiftsramar finns ännu inte. I avvaktan på att sådana utvecklas och införs, utgör nuvarande ordning att SAV träffar kollektivavtal med förbehåll för regeringens godkännande en praktiskt verkande begränsningsfaktor. I och med att regeringens godkännande behövs, är det nödvändigt att de som förhandlar för arbetsgivarens räkning håller sådan kontakt med regeringen att de kan vara säkra på att träffade avtal verkligen godkänns av regeringen.

Även om förutsättningarna ännu inte fullt ut finns att skapa en helt medlemsstyrd arbetsgivarorganisation, kan det ändå vara av värde att ta steg för att anpassa den institutionella strukturen till vad som är en önskvärd utveckling av verksamheten. Vidare har delegeringen av arbetsgivarfunktionen till myndigheterna gått så långt att det är naturligt att SAVs relation till myndigheterna anpassas till de faktiska förhållandena. Goda skäl finns därför att forma om SAV till en statlig arbetsgivarorganisation.

6 Bedömning

I en arbetsgivarorganisation uppbyggd för att ta tillvara medlemmarnas intresse blir givetvis medlemmarnas inflytande och delaktighet en avgörande utgångspunkt. Formerna för inflytandet bör närmast vara desamma som gäller i andra arbetsgivarsammanslutningar.

Detta innebär att alla medlemmarna skall kunna utöva inflytande genom att delta i en stämma. Denna stämma bör utse eller nominera styrelse och ordförande för styrelsen. Vidare bör den fastställa avgifter och inriktningen av verksamheten i stort. Närmast till hands ligger att ge arbetsgivarorganisationen verksamhetsformen ekonomisk förening. Ett alternativ kan vara att anpassa en s.k. uppdragsmyndighet så att medlemmarnas inflytande kan komma till uttryck även i en sådan.

Styrelsens beslutskompetens bör bl.a. omfatta att utse eller nominera verkställande chef för organisationen, fastställa verksamhetsplan och föreslå stämman utdebitering. Detta innebär att styrelsen och i sista hand medlemmarna tar ställning till vad som skall finansieras genom medlemsavgifter och vad som skall debiteras särskilt.

Styrelsen bör fungera som "stor förhandlingsdelegation". Det synes lämpligt att konflikträtten ligger hos styrelsen. Ett arbetsutskott med uppgift att vara "liten förhandlingsdelegation" bör också finnas. Mycket av organisationens arbete kan troligen byggas upp runt branschvisa delegationer. Dessa delegationer kan ges olika grad av befogenheter beroende på hur de närmare utformas.

Om medlemsskapet i organisationen skall vara obligatoriskt för myndigheterna kan detta åstadkommas t.ex. genom en föreskrift härom i resp. myndighets instruktion eller i verksförordningen.

Finansieringen bör ske genom medlemsavgifter och genom debitering

för särskilda tjänster. Vilka resurser som skall tillföras organisationen liksom verksamhetens innehåll och former avgörs av medlemmarna. Med utgångspunkt från erfarenheter vid andra arbetsgivarorganisationer finns det anledning att förmoda att myndigheterna önskar att organisationen skall tillhandahålla vissa grundtjänster som t. ex. centrala förhandlingar, råd vid lokala förhandlingar, hjälp med avtalstolkning, rättsligt stöd, intressebevakning, utredningsarbete och statistik. Vidare kan medlemmarna komma att önska att organisationen mot särskild avgift skall kunna erbjuda anpassad arbetsgivarinriktad utbildning, kompetensbevakning samt myndighetsanpassat stöd för att hantera olika problem.

Ett finansieringsalternativ är att ta ut en schablonavgift, t. ex. ett visst procentuttag på lönesumman hos medlemmarna. Dessa skulle då bli berättigade att få del av alla de tjänster arbetsgivarorganisation presenterar.

Ett annat alternativ är att avgifterna delas upp så att en schablonavgift uttas för en normalservice som berör alla myndigheter och att en kostnadsrelaterad avgift erlägges för tilläggstjänster som vänder sig direkt till en medlem.

Det ankommer på styrelsen i arbetsgivarorganisationen att besluta om avgiftskonstruktioner och avgiftsnivåer. En överslagsberäkning visar dock att det med nuvarande omfattning av verksamheten bör räcka med en genomsnittlig grundavgift på 0,1 – 0,2 procent av lönesumman, beroende på om avgiftssatsen skall vara lika stor för alla eller om de större myndigheterna och affärsverken skall få rabatt genom att ett trappstegssystem används som innebär att avgiften proportionellt blir lägre ju fler anställda arbetsgivaren har. Detta motsvarar ett par hundralappar per anställd per år. Detta bygger på att en del tjänster debiteras särskilt.

Utvecklas SAV till en arbetsgivarorganisation behöver detta också påverka regeringens sätt att handla på det statliga arbetsgivarfältet. Hittills har det varit vanligt att regeringen önskat påverka de statliga myndigheternas agerande i olika arbetsgivarfrågor genom att ge uppdrag till SAV. Exempel på detta finns i 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100 bil. 15, s. 26 – 27). Verkar SAV om en medlemsstyrd arbetsgivarorganisation blir det naturligt att regeringen som koncernledning riktar krav direkt till myndigheterna. Dessa kommer då i många fall att finna det förenligt med sina intressen att efterfråga stöd från sin gemensamma organisation för att kunna leva upp till kraven.

Även som arbetsgivarorganisation för bl. a. statliga myndigheter bör SAV kunna utföra vissa uppdrag åt regeringen. Det kan gälla t. ex. att utforma statistik och göra kostnadsberäkningar i samband med löneavtal. Organisationen bör också på regeringens uppdrag kunna utföra utredningar eller vidta åtgärder eller genomföra utvecklingsinsatser som är av intresse för medlemmarna i deras arbetsgivarroll.

Pensionsadministration

Enligt direktiven skall utredningen pröva hur de statliga myndigheternas behov av stöd på det löne- och pensionsadministrativa området bör tillgodoses i framtiden, bl. a. med beaktande av vissa ändrade förutsättningar för verksamheten. SPV lämnar för närvarande stöd på dessa områden. I direktiven anges att lokaliseringen av den verksamhet som SPV bedriver inte skall prövas. I denna promemoria behandlas administrationen av pensioner till statstjänstemän m. fl.

1 Nuvarande ordning

Med pensionsadministration avses i det följande den administrativa hanteringen av främst den statliga tjänstepensionen och den statliga grupplivförsäkringen. I anslutning härtill utförs också prövning av frågor rörande pensionsersättning och särskild pensionsersättning, kansliverksamhet för statens tjänstepensions- och grupplivnämnd samt utbetalning av vissa andra förmåner.

De i statsförvaltningen centrala pensionsadministrativa uppgifterna utförs vid SPV i Sundsvall. Den statliga pensions- och grupplivadministrationen tar centralt i anspråk närmare 200 personer och beräknas under budgetåret 1990/91 kosta ca 96 milj. kr. Av detta belopp är 41 milj. kr. lönekostnader, 30 milj. kr. ADB-kostnader inkl. lön för egen ADB-personal och ungefär 25 milj. kr. övriga kostnader som hyror, gemensam administration m. m.

De administrativa kostnaderna finansieras i huvudsak genom att de statliga myndigheterna erlägger en avgift för varje anställd. Avgiften uppgår för närvarande till 119 kr. per år.

Utgifterna för utgående pensioner och gruppliversättningar finansieras i huvudsak genom det lönekostnadspålägg som myndigheterna betalar. Lönekostnadspålägget motsvarar privata företags socialförsäkringsavgifter m. m. och täcker bl. a. kostnaderna för folkpension och ATP samt kostnaderna för den statliga kompletteringspensionen. De affärsdrivande verken m. fl. svarar själva i särskild ordning för sina pensionskostnader.

De statliga pensionsförmånerna är sedan 1974 reglerade i kollektivavtal. Grupplivförmånerna är avtalsreglerade sedan 1988. Statens företrädare i förhandlingar om dessa förmåner är statens arbetsgivarverk. I förordningen (1988: 113) med instruktion för verket, förordningen (1984: 1039) om handläggning av ärenden om statliga tjänstepensionsförmåner och förordningen (1980: 759) om utbetalning av statliga tjänstepensionsförmåner och vissa socialförsäkringsförmåner ges föreskrifter om anställningsmyndigheternas och SPVs pensionshantering.

I den administrativa hanteringen av de statliga pensionsförmånerna

ingår att löpande samla in uppgifter om löne- och tjänstgöringsförhållanden som är av betydelse för en tjänstemans framtida pensionsförmåner. När en person ansöker om en pensionsförmån skall de tidigare insamlade uppgifterna ligga till grund för beräkningen av förmånens storlek. Ofta behöver de dock kompletteras med liknande uppgifter från tidigare icke-statlig anställning. Vid beräkningen skall beaktas de specifika avtalsregler som kan vara giltiga i varje särskilt fall.

På begäran av en tjänsteman utförs beräkningar av detta slag även under den anställdes aktiva tid, t.ex. vid övergång till privat eller kommunal arbetsgivare och vid tveksamhet om vilket förmånsalternativ som är mest fördelaktigt. När en ansökan görs om en förmån, exempelvis ålderspension, prövas om avtalet ger vederbörande rätt till den sökta förmånen och med vilket belopp den skall utgå.

Den statliga pensionsadministrationen omfattar också samordning med socialförsäkringsförmåner, i detta fall främst folkpension och allmän tjänstepension. Samordningen innebär att den framräknade statliga pensionsförmånen (tjänstepensionen), som motsvarar ca 70 – 74 % av tjänstemannens slutlön, reduceras med den allmänna försäkringens förmåner. Pris- och löneutvecklingen i samhället har medfört att samordningen i åtskilliga fall leder till att folkpensionen och ATP-beloppet tillsammans är så stora att de helt motsvarar – eller t.o.m. överstiger -den tjänstepension som tjänstemannen är berättigad till. Detta leder till s.k. nollpension, vilket innebär att någon statlig kompletteringspension inte utgår utan endast folkpension och ATP.

Nollpensioner är en följd av att den statliga pensionen är en s.k. bruttoförmån. Med detta menas att de olika pensionsförmåner en person tjänat in utgår med ett belopp som motsvarar värdet av den förmånligaste (högsta) pensionen. De privata tjänstepensionerna enligt ITP- och STP-systemen är av s.k. nettotyp, med vilket menas att ett nettotillskott alltid utgår till de allmänna pensionsförmånerna. Det kommunala pensionsavtalet, PA-KL, är i likhet med det statliga avtalet också ett bruttosystem men innehåller garantier mot s.k. nollpension.

Pensionerna betalas ut av SPV tillsammans med folkpension och ATP. I praktiken innebär det att SPV i skattehänseende fungerar som huvudarbetsgivare för förmånstagarna när de lämnat sin anställning. Utgående pensioner förändras årligen på grund av ändring av basbeloppet. Andra tillfällen är adressändringar eller förändrade skatte- och förmånsregler, civilståndsändringar m.m. som på olika sätt påverkar den utgående pensionsförmånen.

Arbetet med att samla in uppgifter för framtida förmåner, att faställa förmånerna och att därefter utbetala förmånerna är inom det statliga området således samlat till SPV. Skälet till att administrationen centraliserats är att det ansetts rationellt att låta en organisation specialisera sig på uppgiften, i stället för att varje statlig myndighet skall sköta den för sig. SPV utför på så sätt en serviceuppgift åt de statliga myndigheterna. Det kan noteras att bl.a. de stora affärsverken tidigare skötte sin egen pensionsadministration, men även den uppgiften utförs sedan 1963 av SPV.

Bl.a. på grund av att de statliga pensionsförmånerna tidigare var offent-

ligrättsligt reglerade i ett statligt pensionsreglemente, är SPV enligt instruktionen s. k. central förvaltningsmyndighet inom området. I dag regleras emellertid i stort sett hela den statliga pensions- och grupplivverksamheten med kollektivavtal mellan staten som arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna på det statliga området. SPV:s ställning har därmed alltmer kommit att likna den som privata och kommunala pensionsadministrativa organisationer har.

Motivet till att det på arbetsmarknaden finns sektorvisa organisationer som utför liknande uppgifter är att avtalen är olika inom de olika samhällssektorerna. Även i detta fall har behovet av specialisering ansetts vara väsentlig.

För den verksamhet som nu beskrivits anges i tabell 1 ett antal kvantitativa uppgifter.

Tabell 1 Uppgifter om pensionsverksamheten budgetåret 1989/90

Antal personer i SPV:s matrikelregister, st.	720000
Antal personer som får pension genom SPV, st.	280000
Antal s. k. nollpensioner, st.	28000
Kostnad per handlagt pensionsärende, kr.	1570
Årlig avgift per personför pensionsadministration, kr.	119
Utbetalda pensioner, exkl skatt, milj. kr.	27556
(varav folkpension och ATP, milj. kr.)	20235

2 Aktuella förändringar

Förutsättningarna för den statliga pensionsadministrationen ändras från tid till annan. Ibland är förändringarna av mer genomgripande slag.

Nyligen beslutades (prop. 1989/90:41, UbU 1989/90:9, rskr. 1989/90:58) således att från den 1 januari 1991 överföra lärare och viss annan skolpersonal till det kommunala avtalsområdet. Detta medför att denna personalgrupp i fortsättningen pensioneras genom kommunernas försorg. Det statliga pensionsområdet reducerades därmed med cirka 150 000 tjänstemän. Kvar inom det statliga pensionsområdet finns då omkring 450 000 personer som är anställda inom den civila statsförvaltningen (200 000), försvaret (50 000), affärsverk (160 000) och övriga institutioner som har statliga bidrag (35 000).

Inom det statliga området har under senare år diskuterats att införa ett helt nytt pensionsavtal. Inom affärsverksområdet slöts under 1990 ett avtal om pensionsförmåner till anställda i affärsverk, som övergår i bolagsform. Avtalet (BOA-P), som har stora likheter med ITP, bygger på nettopensionsformen och innebär administrativa förenklingar i hanteringen jämfört med det tidigare avtalet. Avtalet träder i kraft från 1 januari 1992 och skall administreras av SPV.

I mars 1991 kom parterna på det statliga området överens om ett nytt pensionsavtal för hela det statliga området, förutom affärsverken. Den nya

pensionsplanen kan sägas vara en utveckling av det regelverk som kom med BOA-P. Även detta avtal träder i princip i kraft den 1 januari 1992.

I samband med övergången till de nya pensionsplanerna övervägs andra finansieringsformer, i första hand för pensioner till anställda i statliga bolag. Det är också troligt att en individualisering av pensionerna enligt ITP-planens modell för ITK kommer att genomföras inom det statliga området.

De beskrivna förändringar medför att det statliga pensionsområdet kommer att minska i omfattning, att avtalen närmar sig de som finns på den svenska arbetsmarknaden i övrigt och att även premiereservsystem kan aktualiseras. Den framtida utvecklingen är i övrigt starkt knuten till den fortsatta utvecklingen av det statliga pensionsavtalet och den omfattning som BOA/P kommer att få.

3 Pensionsadministrationen hos kommuner och privata arbetsgivare

Kollektivavtal finns också som reglerar pensionsförmåner för kommun- och landstingsanställda, anställda inom kooperationen och för privat anställda. Inom vart och ett av avtalsområdena finns särskilda organisationer som svarar för administrationen av pensionsavtalen.

Privata företag utnyttjar i stor utsträckning försäkringsbolaget SPP, som administrerar privata tjänstemannapensioner enligt den s.k. ITP-planen. Kollektivanställda arbetare omfattas av den s.k. STP-planen som administreras av AMF och AFA. Kommuner och landsting använder kommunernas pensionsanstalt (KPA), medan den kooperativa sektorn har kooperationens pensionsanstalt (KP). Olika branscher som t.ex. banker och försäkringsbolag har egna pensionsinstitut.

Riksförsäkringsverket svarar för administrationen av de lagfästa pensionsförmånerna. I likhet med SPV betalar KPA ut även dessa förmåner i och med att de samordnas med den statliga respektive kommunala tjänstepensionen.

På grund av att anställda under sin yrkesverksamma tid ofta har arbetsgivare inom flera av de olika sektorerna behövs ett omfattande informationsutbyte mellan de olika pensionsadministrerande organisationerna för att reglera olika mellanhavanden. Grundregeln är att pensionen skall vara så stor, som den skulle ha varit om tjänstemannen hela tiden tillhört den sektor han pensionerats från. I många fall har emellertid en blivande pensionär intjänad pensionsrätt inom mer än ett avtalsområde och detta måste regleras när en pensionsförmån skall fastställas och betalas ut.

4 Jämförelse av administrationskostnader

En jämförelse mellan de olika pensionsorganens kostnader för pensionsadministrationen är av intresse för att belysa den statliga verksamheten.

En sådan jämförelse är emellertid inte helt lätt att göra. Även om mycket

förenar verksamheterna och åtskilliga arbetsmoment är gemensamma, är det också en hel del som skiljer dem åt. SPP har t.ex. ett renodlat nettosystem till skillnad från KPA och hittills även SPV, vilket bland annat innebär att SPP inte betalar ut den allmänna försäkringens pensionsförmåner. Detta underlättar pensionsadministrationen men samtidigt har SPP en mer arbetskrävande uppgift genom den premieberäkning som görs för att finansiera pensionerna och det stora antal företag som organisationen ger service till.

Utredningen har inhämtat uppgifter om kostnaderna för pensionshanteringen vid de olika pensionsadministrerande organen. Förutsättningen har varit att endast ta med sådana kostnader som ger möjlighet till jämförelse. Uppgifterna i tabell 2 bygger på 1989 års förhållanden.

Tabell 2 Jämförelse av kostnader för pensionsadministration 1989

	AMF	SPV	KPA	SPP	KP
Registrerade arbetstagare (1000-tal)	1 741	720	611	914	102
Antal pensionsmottagare (1000-tal)	296	280	203	232	43
Totala adm. kostnader (milj. kr.)	160,0	92,1	91,0	275,9	40,5
Kr/år per registrerad arbetstagare	46	64	74	151	196
Kr/år per utbetald pension	270	164	224	595	465
Kr/år, totalt	79	92	112	241	279

På raden Kr/år, totalt, anges genomsnittskostnaden för summan av antalet registrerade arbetstagare och antalet pensionsmottagare.

Även om reservationer måste göras när det gäller denna jämförelse, beroende på de skillnader som finns i arbetsinnehållet i de olika organisationerna, är dock en rimlig slutsats att statens kostnader för pensionsadministration inte torde vara högre än andra samhällssektorers.

5 Diskussion

Ett antal frågor om förutsättningarna för den statliga pensionsadministrationen behöver diskuteras.

Central administration

En principiell fråga är självfallet motivet för att hålla pensionsverksamheten samlad på nuvarande sätt.

Den statliga pensionsadministrationen består för närvarande av i princip tre delmoment, nämligen matrikelföring, beviljande och utbetalning. Ansvaret för matrikelföringen låg tidigare på varje anställningsmyndighet, som på speciella matrikelkort hade att föra sådana löne- och andra händelser som kunde påverka den framtida pensionen. Matrikelkortet fick inte

gallras ut och skulle förvaras av myndigheten även efter det att tjänstemannen lämnat sin anställning på myndigheten.

Problemet med den ordningen var att myndigheterna hade svårigheter att föra in alla relevanta uppgifter. Det krävdes en god kunskap om de statliga pensionsreglerna som inte fanns överallt, särskilt inte hos mindre myndigheter. Matrikelföringen betraktades såsom ett något udda inslag i lönearbetet, som inte alltid utfördes i den utsträckning som var nödvändigt. I praktiken gjordes ofta matrikelföringen först vid pensionstillfället, vilket gjorde det svårt att i efterhand rekonstruera de pensionspåverkande uppgifterna. Resultatet av detta kunde bli att en korrekt pension inte kunde garanteras varje tjänsteman. Svårigheter fanns också att på förfrågan upplysa en tjänsteman om de pensionsförmåner han själv eller hans efterlevande skulle få.

I syfte att öka informationskvaliteten och för att få en effektivare hantering av matrikeluppgifterna har SPV utvecklat ett ADB-baserat matrikelregister (MAREG), som i sin nuvarande version varit i drift sedan 1985. MAREG bygger på att alla myndigheter, som under ett kalenderår betalat ut en pensionsgrundande förmån, automatiskt får uppgifterna införda i matrikelregistret. Överföringen sker maskinellt vid ett tillfälle per år genom att varje lönesystem för sig lämnar uppgifter som SPV bestämmer. Som mest har tretton olika lönesystem överfört uppgifter till matrikelregistret. Antalet kommunicerande system kommer att minska något i och med att lärare m. fl. överförs till det kommunala området.

Fördelarna med det centrala matrikelregistret är att informationskvaliteten avsevärt förbättrats, att myndigheterna slipper manuellt arbete med överföring av uppgifter från "lönekort" till matrikelkort och förvaring av de senare och att uppgifter om en enskild persons framtida pension ständigt finns aktuella. Det senare ger möjligheter till bättre service från SPV vid förfrågningar m. m. För SPV:s del ger MAREG också möjlighet till en intern effektivisering. Centraliseringen av matrikelföringen har också sparat in ett hundratal tjänster inom statsförvaltningen totalt sett, enligt SPVs beräkningar.

Även om det statliga pensionsavtalet nu förändras, torde någon form av registerhållning behövas även i framtiden. Informationsmängden bör dock kunna reduceras i betydande grad.

När det gäller pensionsprövningen, dvs. att göra nödvändiga beräkningar av pensionsgrundande uppgifter samt tillämpa och tolka avtal, har det ansetts lämpligt att låta en organisation svara för uppgiften. Arbetet kräver en kunskap som är svår att upprätthålla om verksamheten skall ske decentraliserat. Om uppgifterna hanteras av anställningsmyndigheterna finns det risk för olikheter i bedömning i olika fall. Man kan i detta fall säga att rättssäkerhetsmotiv talar för en centraliserad pensionsprövning.

Att utbetalningen av pensionerna görs av en gemensam organisation betingas främst av kostnadsskäl. Som framgått i det tidigare finns flera organisationer som centralt sköter liknande uppgifter. Det rationella i detta förfarande har stärkts genom den tekniska utvecklingen, främst utvecklingen av den administrativa databehandlingen. Det bör också betonas att de för staten unika samordningsbestämmelserna för de nuva-

rande statliga bruttopensionerna kräver någon form av samlad central administration.

Avsevärda fördelar torde således finnas med en centraliserad hantering. Det synes inte troligt att enskilda funktioner i administrationen skulle kunna fördelas på myndigheterna utan att effektivitetförluster uppkommer.

Stordriftsfördelar

De effektivitetsfördelar som kan vinnas av en centraliserad pensionsadministration beror i stor utsträckning på att den effektivt kan hantera stora volymer.

När lärarna m. fl. förts över till det kommunala avtalsområdet minskar det statliga pensionsområdet med ca 150 000 anställda till omkring 450 000 anställda. Det leder i sin tur till högre administrationskostnader per ärende genom att vissa fasta kostnader måste slås ut på färre individer. Överslagsvis ökar kostnaden per ärende med ca 25 % i förhållande till vad som anges i tabell 2.

En långtgående bolagisering av de statliga affärsverken – med eller utan privatisering – kan ytterligare reducera antalet anställda som har statliga pensionsförmåner om bolagen väljer en privat pensionsform. Även detta kan leda till en ytterligare minskning av antalet individer inom det statliga området och därmed förhöjda kostnader per ärende. Statliga myndigheter och organisationer har dock för överskådlig tid behov av stöd när det gäller pensionsadministration. Det är däremot inte självklart att detta stöd enbart skall ges genom en statlig stödorganisation.

För en del statliga organisationer är det i varje fall teoretiskt tänkbart att föra över hela eller delar av pensionsadministrationen till något annat pensionsorgan. Några beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av sådant förfarande finns emellertid inte gjorda.

Det bör noteras att den ordning som här beskrivs, när det gäller den statliga pensionsadministrationen, inte skiljer sig särskilt mycket från den som finns inom andra sektorer på den svenska arbetsmarknaden. Uppdelningen på olika pensionsorgan följer avtalsområdena och verksamhetsområdena är tämligen strikt sektorindelade.

Möjligheterna att uppnå administrativa stordriftsfördelar genom en avtalsmässig samordning, som skulle underlätta t. ex. en organisatorisk förändring, har inte närmare prövats ännu i vårt land.

Nettosystem

Det nya statliga pensionssystemet bygger på nettopensionsformen. Övergång till ett nettosystem för statsförvaltningens tjänstepensioner öppnar på sikt möjligheten att, i likhet med t. ex. SPP, låta riksförsäkringsverket betala ut folkpension och ATP direkt till förmånstagaren. Det statliga pensions-organet skulle då enbart betala ut kompletteringspensionen och andra specifika statliga förmåner.

Förfarandet skulle medföra att ett successivt ökande antal statspensio-

närer skulle få sin månatliga pension både från riksförsäkringsverket och SPV. Pensionerna skulle med ett sådant förfarande sättas in av båda organisationerna för sig på ett av pensionären angett bankkonto eller utbetalas via utbetalningskort. Den enskilde skulle möjligen kunna uppleva det som en serviceförsämring att behöva ha kontakt med två instanser. Denna ordning gäller dock redan för flertalet tidigare privatanställda.

Porto- och förmedlingskostnaderna skulle sannolikt öka något i sådant system, liksom belastningen på de allmänna försäkringskassorna.

Vinsterna med ett sådant förfarande ligger främst hos det organ som administrerar de statliga pensionerna och bör vägas mot nackdelarna.

Summering

De i statsförvaltningen centrala pensionsadministrativa uppgifterna utförs vid SPV i Sundsvall.

Med pensionsadministration avses den administrativa hanteringen av främst den statliga tjänstepensionen och den statliga grupplivförsäkringen. I anslutning härtill utförs också prövning av frågor rörande pensionsersättning och särskild pensionsersättning, kansliverksamhet för statens tjänstepensions- och grupplivnämnd samt utbetalning av vissa andra förmåner.

SPV är enligt instruktionen s. k. central förvaltningsmyndighet inom sitt verksamhetsområde. I dag regleras emellertid i stort sett hela den statliga pensions- och grupplivverksamheten med kollektivavtal mellan staten som arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna på det statliga området. SPV:s ställning har därmed alltmer kommit att likna den som privata och kommunala pensionsadministrativa organisationer har.

Motivet till att det på arbetsmarknaden finns ett flertal olika, sektorvisa organisationer som utför liknande uppgifter är att avtalen är olika inom de olika samhällssektorerna.

Den utvecklingen som nu kan förutses inom det statliga området medför att avtalen om pensioner m. m. närmar sig de som i övrigt finns på den svenska arbetsmarknaden och att den statliga pensionsverksamheten kommer att minska i omfattning. När lärarna m. fl. överförs till det kommunala området minskar den statliga volymen med en tredjedel till cirka 450 000 individer. Bolagiseringen av affärsverken kan ge ytterligare minskningar om bolagen väljer en annan pensionsform än den statliga.

Vissa inslag i utvecklingen kan dock få motsatt effekt, t. ex. ändrade finansieringsformer, en ökad individualisering och de speciella avtalslösningar som görs för affärsverk och statliga bolag.

Avsevärda fördelar torde finnas med en fortsatt centraliserad hantering. Det synes inte troligt att enskilda funktioner i administrationen skulle kunna fördelas på myndigheterna utan att effektivitetförluster uppkommer.

För en del statliga organisationer är det teoretiskt tänkbart att föra över hela eller delar av pensionsadministrationen till något annat pensionsorgan. Några beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av sådant förfarande finns emellertid inte gjorda.

Den starka sektoriseringen inom pensionsområdet och pensionssystemens sakliga uppbyggnad kan tala för att en samordning av näringslivets pensionsplaner för sig och den offentliga sektorns för sig skulle kunna ses som den mest framkomliga vägen för att kunna skapa sådant samarbete som kan ge stordrifts- och samordningsfördelar i vid bemärkelse. Även mellan de olika sektorerna kan dock förutsättningar finnas för samarbete i bl. a. tekniska frågor.

Även om utvecklingen är osäker och konsekvenserna därav kommer att få bedömas i särskild ordning, bör den statliga pensionsadministrationen, såsom en del av en ny stödorganisation, utformas på så sätt att framtida förändringar och anpassningar inte försvåras.

6 Bedömning

Den statliga pensionsverksamheten kommer att minska i omfattning genom lärarnas m. fl. kommunalisering. Det kan heller inte uteslutas att ytterligare minskningar kommer att ske genom den pågående bolagiseringen och privatiseringen av affärsverken.

Ett nytt avtal för de statliga pensionerna införs som bygger på nettopensionsformen, vilket i varje fall på sikt bör leda till en förenkling av hanteringen. Nya uppgifter kan tillkomma som delvis uppväger de som faller ifrån. Trots detta kan det ifrågasättas, om det i längden är ekonomiskt försvarligt för staten att behålla en egen organisation för pensionsadministration eller om andra lösningar skall övervägas.

När förutsättningarna för en eventuell strukturell förändring kan inträda är svårt att bedöma. Detta avgörs när förutsättningarna är de rätta hos staten och hos tänkbara samarbetsparter. Utredningen har haft underhandskontakter med ett par pensionsadministrerande institut och därvid diskuterat långsiktiga strukturfrågor.

Skall staten ha kvar en egen pensionsadministration, talar de förändringar som kan förutses för att sådan verksamhet bör kombineras med annan stödverksamhet riktad till myndigheterna som sakligt och tekniskt kan utgöra ett lämpligt komplement.

En stödorganisation uppbyggd på detta sätt, där pensionsadministrationen är en av flera verksamhetsgrenar, torde ge bättre förutsättningar att på sikt avskilja hela eller delar av denna om fördelar står att vinna med detta. Möjligheterna att samverka med olika pensionsadministrerande institut behöver löpande bevakas av ansvarig myndighet och av regeringen.

Stabsmyndigheternas föreskrifter

Vissa stabsmyndigheter har för närvarande rätt att besluta föreskrifter riktade till bl.a. övriga statsmyndigheter. Enligt direktiven kan utredningen, om det behövs, pröva om föreskrifter bör beslutas i ett särskilt eller flera särskilda organ. Andra organisationer än det beslutande organet kan ha till uppgift att bevaka behovet av nya eller ändrade föreskrifter liksom att utforma förslag till föreskrifter. Utredningen bör också ange på vilka områden det är särskilt viktigt att gemensamma regler finns för statsförvaltningen.

I denna promemoria behandlas frågor om föreskrifter som stabsmyndigheterna lämnar andra statsmyndigheter. I syfte att erbjuda en jämförelse presenteras även resultatet av kartläggningar av det sätt på vilket några stora företag använder interna föreskrifter på olika områden.

1 Aktuella begrepp

Föreskrifter som begrepp diskuteras i propositionen (prop. 1983/84:119) om förenkling av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd. Där anges att föreskrifter i princip kännetecknas av att de är bindande för myndigheter och enskilda, samtidigt som de är generellt tillämpbara.

En föreskrift är en författning. En sådan definieras i författningssamlingsförordningen (1976:725) och kungörandelagen (1977:654) som lagar, förordningar och andra rättsregler som i regeringsformen (8 kap. RF) betecknas som föreskrifter.

Enligt RF 8:11 kan riksdagen ge regeringen rätt att meddela föreskrifter i visst ämne. Regeringen kan i sin tur i viss utsträckning överlåta till förvaltningsmyndighet att utfärda föreskrifter i ämnet.

Anvisningar är en beteckning på regler som använts i olika sammanhang. Ibland avses bindande regler och ibland icke-bindande regler. Termen får numera inte användas för bindande rättsregler. För att undvika oklarheter förordas i prop. 1983/84:119 att termen anvisning helst inte heller skall användas för regler som inte är bindande.

Allmänna råd är ett begrepp som tas upp i författningssamlingsförordningen. Där anges att allmänna råd är sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Sådana rekommendationer är inte bindande regler.

Enligt den nämnda propositionen torde varje myndighet kunna utfärda allmänna råd inom sitt område utan något särskilt tillstånd. Däremot har regeringen genom instruktionsbestämmelser o.dyl. gett vissa myndigheter särskilt uppdrag att utfärda allmänna råd.

Innebörden av vad som nu sagts är att *föreskrifter* är bindande regler och

en myndighet måste ha bemyndigande av regeringen för att få meddela sådana regler. *Anvisningar* är inte ett entydigt begrepp och skall helst inte användas alls. *Allmänna råd* är inte bindande regler. Myndigheter behöver inte ha särskilt bemyndigande för att utfärda sådana råd.

En föreskrift som en s. k. stabsmyndighet beslutar och som endast gäller hur andra statliga myndigheter skall handla torde inte betraktas som föreskrift i den mening RF avser, eftersom RF främst tar sikte på föreskrifter som påverkar förhållandet för enskilda, t. ex. personer, företag och kommuner.

Enligt 18 c § författningssamlingförordningen skall en myndighet i en förteckning redovisa samtliga gällande föreskrifter och allmänna råd som beslutats av myndigheten. Ett exemplar av förteckningen skall varje år lämnas till regeringen i samband med anslagsframställningen.

2 Områden för föreskrifter

I detta avsnitt beskrivs de områden där RRV, SAV, SPV och statskontoret beslutar föreskrifter eller allmänna råd. SIPU och den del av kammarkollegiet som behandlas av utredningen utfärdar inte några föreskrifter eller allmänna råd.

2.1 RRV

RRV:s befogenhet att meddela föreskrifter finns intagen i RRV:s instruktion. Befogenhet finns också inskriven i olika förordningar som t. ex. förordningen (1975:1318) om dröjsmålsränta på statliga fordringar. RRV ges där rätt att meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av förordningen.

Varje år ger RRV ut EA-boken. I den finns samlade alla ekonomiadministrativa bestämmelser m. m. för statlig verksamhet. För närvarande finns ca 30 föreskrifter och allmänna råd på EA-området som beslutats av RRV.

RRV meddelar föreskrifter inom följande EA-områden.

Redovisning, bokföring m. m., t. ex:

- Cirkulär med föreskrifter och allmänna råd till bokföringsförordningen (1979:1212).
- Cirkulär med föreskrifter för tillämpning av förordningen (1985:498) om avräkning av utgifter på statsbudgeten.
- Cirkulär med föreskrifter och allmänna råd för verkställigheten av förordningen (1981:530) om statsverkets checkräkning i riksbanken.

Upphandling, t. ex:

- Föreskrifter och allmänna råd till upphandlingsförordningen (1986:366).

– Kompletterande föreskrifter och allmänna råd till förordningen (1980:849) om tillämpningen av GATT-överenskommelsen om statlig upphandling.

Taxor och avgifter, t. ex:

– Föreskrifter rörande tillämpningen av förordning (1975: 586) om register över statliga avgifter.

Statliga kreditgarantier, t. ex:

– Föreskrifter för verkställigheten av förordningen (1988:778) om avgifter för vissa statliga garantier.
– Föreskrifter till kreditinstituten resp. stödförvaltande myndigheter om statligt stöd till näringslivet (1988: 764).

Övrigt, t. ex:

– Föreskrifter för verkställigheten av begränsningsförordningen (1987:1347).

För att stödja myndigheterna ger RRV även ut handböcker och exempelsamlingar förutom de mer formella reglerna. Det finns sålunda exempelsamlingar angående upphandling samt begränsningsförordningen vad gäller samhällsekonomiska bedömningar. Det finns också handböcker för redovisningssystemet system S. RRV stödjer också myndigheterna genom rådgivning och utbildning i olika former.

RRV strävar efter att minska antalet föreskrifter. I stället ökar antalet allmänna råd, utbildningsverksamheten o. dyl. Med en väl etablerad god praxis minskar behovet av föreskrifter.

2.2 SAV

Enligt instruktionen (1989:517) skall SAV utfärda föreskrifter i frågor som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare hos staten. SAV skall också meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av kollektivavtal som verket har slutit. Samma gäller när verket på något annat sätt än genom kollektivavtal enhetligt reglerar anställnings- och arbetsvillkor. När SAV meddelar föreskrifter som gäller tillämpningen av kollektivavtal krävs inte något bemyndigande av regeringen. Sådana föreskrifter är bindande men utgör inte författningar i regeringsformens mening.

Härutöver har SAV enligt förordningen (1974: 225) om utmärkelse "För nit och redlighet i rikets tjänst" rätt att meddela föreskrifter om verkställighet av förordningen.

I SAV:s författningssamling (SAVFS) samlas de författningar som utfärdats inom SAV:s område. SAV får även publicera författningar i SAV-cirkulär. F.n. gäller en sådan författning. Vid ingången av 1991 fanns det 27 gällande författningar i SAVFS. Av dessa har 26 beslutats av regeringen

och en av SAV, nämligen en om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst".

I sina cirkulär ger SAV ut gällande avtal, föreskrifter och råd för hur avtalen skall tolkas och tillämpas. Där förmedlas också allmänna råd och information i en rad olika frågor av intresse för de statliga arbetsgivarna i s.k. temacirkulär. Det kan gälla t.ex. anställningsskydd, tjänsteansvar, tjänstledighet, bisysslor, delpension, meritvärdet av forskarutbildning m.m.

Cirkulär serie A är gemensam för de sektorer av statsförvaltningen som SAV förhandlar för. Vid ingången av år 1991 fanns det 79 sådana gällande cirkulär och av dem är sex uttalat föreskrifter helt eller delvis. I dessa fall är det i regel inte offentligrättsliga föreskrifter, utan föreskrifter som grundas på att SAV enligt kollektivavtal är avtalspart med vissa rättigheter och skyldigheter. Även i anslutning till vissa avtalstexter kan föreskrifter förekomma. Det gäller då vanligen att klargöra vem som är "arbetsgivare" i ett avtal.

Förutom cirkulär A ger SAV ut cirkulärserier för affärsverken, försvaret och civila statsförvaltningen samt det kyrkliga området. Dessa innehåller i huvudsak avtal och föreskrifter för hur avtal skall tillämpas som är intressanta för respektive sektor och område.

Varje år i första numret av resp. cirkulärserie (ej affärsverken) ger SAV ut en förteckning över vilka cirkulär i serien som gäller och vilka som upphört att gälla under föregående år. I cirkulär A1 för året anges även motsvarande uppgifter för SAVFS samt vilka tillägg som skall göras i temacirkulären.

2.3 SPV

SPV:s ansvarsområde ligger ganska nära SAV:s. Statstjänstemännens pensioner bestäms genom kollektivavtal där SAV är avtalspart. SPV har verkställighetsuppgifter på området. SPV förvaltar vidare SLÖR-systemet med vilket löneuträkning, semesteravräkning och löneutbetalning administreras.

SPV utfärdar på pensionsområdet föreskrifter med stöd av handläggningsförordningen (1980: 759) och utbetalningsförordningen (1984: 1039) samt olika regeringsbeslut. SPV:s beslut om avgifter för SLÖR-användare torde ha karaktär av föreskrift. I övrigt utfärdar SPV allmänna råd i fråga om användningen av SLÖR, PI och PIR.

I instruktionen till SPV finns inte begreppet föreskrifter nämnt. Däremot anges bl.a. att verket skall besluta i frågor om pensions- och socialförsäkringsförmåner samt svara för den automatiska matrikelföringen och det generella lönesystemet SLÖR.

I SPV:s anslagsframställning för 1990 finns i den bifogade regelförteckningen nio gällande föreskrifter för extern tillämpning. Därtill finns sex externt gällande allmänna råd.

SPV utfärdar föreskrifter inom följande områden.

Pensionsverksamhet, t. ex:

- Blanketter beträffande ansökan om pensionsförmån. Dessa innehåller bl. a. text som reglerar förmånstagarens uppgiftsskyldighet.
- Blanketter som används när SPV begär levnadsintyg m. m. från utlandsboende pensionärer.

Matrikelregistret, t. ex:

- MAREG-handbok med föreskrifter för myndigheterna beträffande rapportering av matrikeluppgifter m. m. till SPV.
- Handbok VISA-MAREG med föreskrifter för rapportering av matrikeluppgifter och handläggning av pensionsärenden för vissa icke statligt anställda som har rätt till statlig pension.

Föreskrifter inom pensionsområdet sammanställs i publikationen Föreskrifter om statlig tjänstepensionering (FSP). Den ges ut av SAV, men SPV står för redigering och urval.

I FSP redovisas också SPV:s allmänna råd. Dessa gäller arbetsgivarens åtgärder vid t. ex. nyanställning, avgång, frånfälle och ändrat huvudmannaskap.

Föreskrifterna syftar till att säkerställa att korrekta uppgifter lämnas till SPV. Statens intresse är att rätt summa pengar utbetalas till rätt personer. I individens intresse ligger att få den förmån vederbörande är berättigad till.

SPV påverkar också myndigheternas agerande genom utbildning om de regler som finns på det pensions- och löneadministrativa området samt genom att tillhandahålla handböcker m. m. för hur systemen kan handhas.

2.4 Statskontoret

I statskontorets instruktion finns inte intagen någon befogenhet för verket att utfärda föreskrifter. Inte heller ger någon specialförfattning statskontoret någon sådan befogenhet. Statskontorets verksamhet är ändå av visst intresse i sammanhanget.

Statskontoret bedriver normeringsarbete på ADB-området. I den datapolitiska propositionen (prop. 1987/88:95 bil. 1) anför föredraganden följande.

Ansvaret för normeringsarbetet bör ligga på statskontoret. Statskontoret bör verka för att normer i form av officiella standarder i så stor utsträckning som möjligt används vid upphandling, underhåll, vidareutveckling och drift. Det är viktigt att förståelsen för normer förstärks genom ett nära och aktivt samarbete mellan statskontoret och användarmyndigheterna.

En del av statskontorets verksamhet med normering omfattar vägledning i form av rapporter m. m. och avser råd till myndigheterna om lämpliga metoder och tekniker.

En annan del avser standardisering inom ADB-området. Arbetet utgår från det internationella och europeiska standardiseringsarbetet. Statskon-

toret fastställer tekniska normer m.m. för statsförvaltningens ADB-användning. Detta görs främst på områden där internationella organ lagt fast mer än en standard. Det finns i dag ca 35 gällande tekniska normer som statskontoret gett ut. Dessa är rådgivande. Genom Sveriges anslutning till EFTA (Guidelines EFTA 14/18 från januari 1988) gäller dock följande.

EFTA countries shall take the neccessary steps to ensure that reference to international standards and European standards and European prestandards is made in public procurement orders relating to information technology.

EFTA:s rekommendation är en motsvarighet till de regler som gäller inom EG. För information om EFTA:s rekommendationer svarar i Sverige kommerskollegium och statskontoret.

I förordningen (1980:849) om GATT-överenskommelsen om statlig upphandling föreskrivs att varje teknisk specifikation som används av upphandlande myndighet skall, då så är lämpligt, baseras på internationella föreskrifter eller erkända standarder.

Statsförvaltningen bör således följa europeiska och internationella standarder på IT-området. Av statskontoret utgivna normer och standarder på IT-området kan därför ses som information och vägledning till myndigheterna.

Statskontoret träffar avropsavtal för ADB-utrustning av olika slag. Enligt RRV:s föreskrifter till upphandlingsförordningen (1986:366) skall myndigheterna utnyttja tillgängliga avropsavtal och andra former av inköpssamordning, om myndigheten inte finner att en separat lösning ger förmånligare villkor. Statskontorets avropsavtal utgör ett stöd till myndigheterna som dessa kan utnyttja om det är fördelaktigt för dem. RRV:s föreskrift gör att de behöver känna till avropsavtalen.

Statskontoret ger också ut information om gällande avropsavtal till alla myndigheter samt håller utbildning i ADB-upphandling. Statskontoret ger även ut vägledningar beträffande kalkylering av ADB-investeringar.

Statskontoret påverkar myndigheternas handlande på ADB-området också genom den av regeringen föreskrivna medverkan i beredningen av enskilda anskaffningsärenden. Detta har då inget med föreskrifter att göra eftersom sådana skall vara generellt tillämpbara. I dag skall civil statlig upphandling av ADB-utrustning för belopp som överstiger GATT-gränsen (ca 1,1 milj.kr), och för vilken det inte finns avropsavtal, göras av statskontoret. Myndigheten fattar beslut om val av leverantör i samråd med statskontoret. Vid oenighet mellan statskontoret och myndigheten hänskjuts ärendet till regeringen. Denna ordning håller nu på att ändras.

Statskontoret överlämnar inte till regeringen i samband med anslagsframställningen någon förteckning enligt 18c § författningssamlingsförordningen över gällande författningar och allmänna råd som har beslutats av statskontoret. Detta bör kunna ses som ett tecken på att av statskontoret beslutade gällande föreskrifter och allmänna råd saknas. Däremot tillhandahåller statskontoret myndigheterna stöd i form av rekommendationer och vägledningar. Dessa får viss styrka genom uttalanden och föreskrifter beslutade av andra organ, t.ex. regeringen eller RRV. Genom sin medverkan i beredningen av vissa anskaffningsärenden kan statskontoret också påverka myndigheternas agerande på ADB-området.

3 Beredning och beslut

Stabsmyndigheterna har ett ganska likartat tillvägagångssätt för att bereda och besluta föreskrifter.

Initiativ till nya föreskrifter eller ändringar i befintliga föreskrifter kan komma från regeringen, från den föreskrivande myndigheten eller från externa intressenter. Exempelvis kan ändrade eller nya författningar från riksdagen eller regeringen medföra konsekvensändringar o.dyl. Det kommer också initativ från den egna personalen som arbetar nära de myndigheter som berörs av föreskrifterna. Initiativ kan även komma direkt från de myndigheter som berörs av föreskrifterna.

Vid RRV finns en redovisningskommitté (REK) som bereder föreskrifter inom området redovisning. Dessa utgör huvuddelen av RRV:s föreskrifter. Föreskrifter som riktar sig till andra myndigheter får bara beslutas av verkschefen.

SPV bereder sina föreskrifter i en sektion inom pensionsavdelningen. Föreskrifter beslutas av verkschefen eller avdelningschef efter bemyndigande av verkschefen.

På SAV är det verkschefen som beslutar föreskrifter, utom föreskrifter i anslutning till kollektivavtal.

Statskontorets tekniska normer och standardiseringsinformationer bereds av insatsområdet Standardisering efter samråd med det Standardiseringsråd som är knutet till statskontoret. I detta råd finns representanter från ett antal större statliga myndigheter samt representanter från kommuner, landsting samt ITS (informationstekniska standardiseringen, tidigare kallad SIS-ITS). I standardiseringsarbetet ingår också ett remissförfarande, där statskontoret hämtar in synpunkter från externa intressenter. Beslut om att ge ut en norm fattas av verkschefen eller ansvarig avdelningschef.

4 Föreskrifter och myndighetsutövning

De föreskrifter som stabsmyndigheterna beslutar är i regel riktade till de statliga myndigheterna. Dessa föreskrifter innefattar då inte myndighetsutövning, eftersom sådan utgörs av befogenhet att enligt författning för en enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande.

Endast ett fåtal av SPV:s och SAV:s föreskrifter innefattar myndighetsutövning. Detta gäller vissa pensionsförmåner som SPV beslutar om, t. ex. för statsråd och vissa arbetstagare med icke statlig anställning, vilka grundas på förordningar. När SPV beslutar om de uppgifter som skall ingå i en ansökan om pensionsförmån, torde det också vara myndighetsutövning. SAV:s verkställighetsföreskrifter till förordningen om utmärkelsen "För nit och redlighet i rikets tjänst" har samma karaktär.

Huvuddelen av de föreskrifter som SAV och SPV beslutar är riktade till myndigheterna och avser förvisso förmåner för enskilda. Föreskrifterna avser emellertid hur träffade kollektivavtal, som har civilrättslig ställning, skall tillämpas av de statliga arbetsgivarna. Dessa föreskrifter utgör där-

med inte myndighetsutövning. SAV:s och SPV:s föreskrifter har i dessa fall således inte offentligrättsligt ursprung utan grundas på träffade avtal.

Innebörden av vad som nu sagts är således att endast en ringa del av det föreskriftsgivande som stabsmyndigheterna ägnar sig åt har karaktär av myndighetsutövning.

5 Föreskrifter inom stora företag

På uppdrag av utredningen har konsultföretaget SIAR-Bossard genomfört fyra fallstudier i syfte att identifiera i vilken utsträckning stora decentraliserade företagskoncerner utfärdar interna föreskrifter inom områdena redovisning, ekonomi, personal och ADB. De företag som undersökts är IBM, General Electric, Electrolux och Procordia. Av kartläggningen framkom i huvudsak följande.

Allmänt

Konsulterna identifierar två övergripande mål, som de undersökta koncernerna försökt uppnå när de organiserat stabsfunktionerna. Det ena har varit att skapa en arbets- och ansvarsfördelning, som stödjer decentralisering och hög operativ självständighet för divisioner och dotterbolag och samtidigt tillgodoser koncernledningens behov av styrning och kontroll av dessa. Det andra målet har varit att finna metoder att sätta effektivitetspress på specialist- och servicefunktionerna och komma till rätta med svårigheten att kontrollera den inneboende tendensen till tillväxt och kostnadsökning hos centrala funktioner.

Fallstudierna kan, enligt konsulterna, eventuellt ge stöd åt dem som hävdar att de centrala staberna är de stora förlorarna vid divisionalisering. Men som visas finns det flera områden där centrala föreskrifter och regler har stor betydelse vid styrningen av koncernerna, även om de centrala stabernas roller kan bli starkt förändrade.

Redovisningsfunktionen

I samtliga fallstudier framhålls ett enhetligt redovisningssystem som det viktigaste området för koncerngemensamma föreskrifter. Här finns tvingande redovisnings- och ekonomimanualer som innehåller dels gemensamma regler för kontering, avskrivningar, resultatredovisning etc., dels krav på rapporteringsrutiner och rapporternas disponering och innehåll. Huvudsyftet är att skapa ett "språk" som möjliggör en enhetlig mätning och styrning av resultatet inom koncernernas olika rörelsegrenar.

Systemen har ofta utvecklats och förfinats under längre tidsperioder och de utsätts sällan för mer radikala förändringar. Varje koncerns interna redovisning är naturligtvis utformad utifrån den speciella affärssituationen, ledningsfilisofin etc. och det finns variationer i det som mäts, hur ofta det följs upp, i vilka fora resultatet diskuteras och i vilken utsträckning sifferuppföljningen kompletteras med mer kvalitativa inslag.

Uppföljning och revision av redovisningens formalia och innehåll är genomgående mer detaljerad och formell i de två amerikanska koncernerna, vilkas staber också är proportionellt större än i de svenska koncernerna. Detta avspeglar en generell kulturskillnad, när det gäller stabers inflytande och storlek i de båda länderna.

Finansieringsfunktionen

I samtliga studerade koncerner finns centraliserade finansfunktioner. Det betyder dels att alla vinster som genererats i ett dotterbolag automatiskt dras in till den centrala finansfunktionen, dels att förvaltningen av likviditetsöverskott och anskaffande av kapital är centraliserad. Vanligtvis har detta motiverats dels med skalfördelar, när det gäller det stora företagets förmåga att mobilisera kapital och sköta cash management, dels med kravet att kunna omfördela kapital mellan de olika rörelsegrenarna. Detta gäller för studerade koncerner med en viss modifiering i ett av företagen, där den centrala finansfunktionen i vissa fall blir en bland flera tänkbara "banker", som divisions- och dotterbolagschefer kan utnyttja. Man har en regel om "first refusal".

Det är således vanligt bland stora koncerner att det finns strikta regler för styrning av kassaflöden, men eftersom det alltid finns möjligheter för chefer att kringgå dessa typer av regler på ett eller annat sätt, är det svårare att kontrollera dessa regler än de tidigare nämnda redovisningsprinciperna.

Internbanksfunktionen inom svenska företags finansförvaltningar har i huvudsak varit en 1980-talsföreteelse och i vissa fall har man utvecklat verksamheten till ett eget affärsområde mot den öppna marknaden. Valutaregleringar och skatteaspektens minskade betydelse indikerar dock en återgång till en renodlad internbanksfunktion för många koncerner under 1990-talet.

Personalfunktionen

Fallstudierna bekräftar en generell trend när det gäller områden där företagen har ambition att utveckla en koncerngemensam policy. Det innebär att centrala funktioner skapas för chefsförsörjning och chefsplanering samt för övergripande personalplanering. Vidare bestäms chefers löner och andra förmåner av centrala policyorgan.

I övrigt är personalfunktionen i stora koncerner till största delen decentraliserad till dotterbolagen eller divisionerna, där det finns kompetens och instrument för att stödja verksamheten och situationsanpassade personalidéer. Samtidigt finns det en central, effektiv service när det gäller formell administration av löner, försäkringar etc. – ibland organiserad i bolagsform.

ADB-funktionen

Inom ADB-funktionen finns det framför allt två områden där koncernerna eftersträvar en ökad samordning. Det är principer för upphandling av

hårdvara och enhetliga kommunikationsstandards. Men mot bakgrund av enskilda rörelsegrenars olika behov samt kostnaderna för att övergå till nya system leder det till att centrala instanser i första hand utfärdar olika typer av rekommendationer.

Några slutsatser

Eftersom de flesta av de utvalda koncernerna historiskt både varit framgångsrika och fungerat som förebilder inom många områden, formulerar konsulterna avslutningsvis några slutsatser baserade på dessa koncerners erfarenheter under 1980-talet.

1. Minimera antalet centrala stabsmedarbetare och antalet formulerade policies, program, procedurer, manualer etc., men se till att de som finns kvar har hög kvalitet och baseras på att de fungerar mycket väl.

2. Låt övergången till renodlad resultatstyrning beledsagas av nya fora för "linjen" att aktivt delta i beredning och implementering av koncerngemensamma policies och program på centrala verksamhetsområden.

3. Renodla den centrala koncernstaben – framför allt inom redovisning och finansiering – så att de får ansvar för rent koncernövergripande frågor och utgör ett stöd för koncernledningen, när det gäller samordning, policy, kontroll och utveckling.

4. Garantera en situationsanpassning av stödfunktioner inom områden som personal och ADB. Centrala direktiv kan här lätt bli hämmande för en sund utveckling inom starkt diversifierade koncerner. Låt därför centrala staber framför allt sprida information om väl fungerande lösningar.

Av den nu återgivna konsultrapporten framgår den stora betydelse som ekonomistyrningen spelar i stora, decentraliserade och resultatstyrda koncerner. Mycket strikta bestämmelser gäller för hur dotterbolagens redovisning och rapportering skall gå till. Det närmare innehållet i kraven från koncernledningen kommer främst till uttryck i regler och bestämmelser som utformas och förvaltas av stabsfunktioner knutna till koncernledningen. De resultatansvariga dotterbolagen eller divisionerna har frihet att välja de ekonomi- och redovisningssystem som passar verksamhetens art så länge de centrala kraven samtidigt uppfylls.

Med hänsyn till den stora betydelse som en välfungerande ekonomistyrning har i stora företag – och i koncernen statsförvaltningen – har utredningen med två konsultstudier särskilt låtit belysa hur stora koncerner i näringslivet löst problemet att säkerställa kunskapsutbytet mellan en ekonomistabsfunktion och bl.a. en ekonomiservicefunktion. Studierna har utförts av konsultföretagen SIAR-Bossard och KPMG Bohlins.

Av konsultrapporterna framgår att ekonomistabens främsta uppgift är att forma och övervaka regel- och styrsystemet. Det åligger också ekonomistaben att ansvara för de övergripande systemen för redovisning och budgetering. Det är viktigt att kunskapsutbytet mellan ekonomistaben, serviceorgan, dotterbolagen och revisorer fungerar väl. En rad olika aktiviteter används för att uppnå detta. Exempel är regelbundna möten om förändringar i regelsystemen, arbete i projektform, remisser, utbildning

och kurser samt dialog med revisionen. Kunskapsåterföringen synes ske i ett delvis formaliserat förfarande och enligt väl etablerad praxis.

6 Diskussion

6.1 Syften

Formerna för statsförvaltningens administrativa verksamhet regleras genom en lång rad bestämmelser av olika karaktär. Med lagar, som beslutas av riksdagen, regleras frågor som rör förhållandet mellan myndigheter och enskilda. Exempel härpå är förvaltningslagen och lagen om offentlig anställning. Med förordningar, som beslutas av regeringen, regleras hur myndigheterna skall förfara i vissa avseenden. Exempel härpå är verksförordningen och bokföringsförordningen. Med föreskrifter, som beslutas av bl.a. stabsmyndigheterna, regleras mer i detalj hur de statliga myndigheterna skall förfara på vissa områden. Stabsmyndigheternas beslut om dessa föreskrifter grundas på bemyndiganden av regeringen.

De förordningar som regeringen beslutar om och som avser administrativa formfrågor m.m. i statsförvaltningen syftar bl.a. till att skapa ett enhetligt och som önskvärt ansett beteende hos myndigheterna. Typiskt sett syftar bestämmelserna till att tillgodose koncerngemensamma mål. Sådana mål kan avse möjligheter att hålla samman och styra koncernen och önskvärdheten att den i vissa avseenden iakttar ett enhetligt uppträdande gentemot omvärlden. I och med att det är koncernens bästa som skall främjas innebär det att den enskilda myndighetens bästa kan få underordnas detta mål. Det torde numera vara mycket sällsynt med föreskrifter som motiveras med att myndigheterna är okunniga på området och därför inte vet sitt eget bästa. Det är heller knappast så att det är enhetlighet som sådan som eftersträvas, utan en bestämd enhetlighet som är i koncernledningens intresse. En viss intressemotsättning kan därför finnas mellan den som beslutar bestämmelserna och den som skall följa dem. Även om bestämmelserna ger myndigheterna vägledning för handlandet minskar de trots allt de flesta myndigheternas handlingsfrihet. Om en intressemotsättning inte funnes vore det naturligt att "bestämmelsen" i stället gavs formen av en rekommendation – ett allmänt råd.

När stabsmyndigheterna på grundval av regeringens bemyndigande beslutar föreskrifter riktade till övriga myndigheter fyller dessa samma funktion som de förordningar som nu berörts och avser i regel samma sakområden. Bestämmelserna som stabsmyndigheterna beslutar är mer detaljerade, men syftet är att främja koncernledningens intresse, även om det skulle innebära att den enskilda myndighetens intresse eftersätts. Det betyder att en motsättning kan finnas mellan den stabsmyndighet som för att tillgodose ett koncerngemensamt syfte beslutar en föreskrift och de myndigheter som skall följa bestämmelserna. Inte bara formellt utan även sakligt agerar en stabsmyndighet i denna situation på regeringens, dvs. koncernledningens, vägnar.

Om en stabsmyndighets föreskrift inte innefattade att det gemensamma

skall ha företräde framför det partikulära, vore formen allmänt råd det naturliga. När stabsmyndigheterna beslutar allmänna råd innebär det att en regel ges som anvisar hur en myndighet lämpligen kan förfara i något hänseende, men där det likväl står myndigheten fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. De allmänna råden ger således myndigheten en vägledning men är inte bindande.

Mot bakgrund av vad som nu sagts synes en väsentlig skillnad finnas i fråga om syftet med bindande regler i form av förordningar och föreskrifter samt icke bindande allmänna råd m. m. De förstnämnda kan förutsättas i första hand syfta till att främja koncerngemensamma mål, medan de sistnämnda syftar till att åstadkomma bästa möjliga lösning för en enskild myndighet. Trots att denna principiella skillnad finns, innebär det inte att regler som i dag ingår i en föreskrift inte kan omvandlas till en vägledning som tas in i allmänna råd och vice versa. Ändrad syn på vilket intresse som bör skyddas kan ge anledning till detta.

En annan väsentlig skillnad finnas mellan föreskrifter som utfärdas som led i tillämpningen av träffade kollektivavtal och föreskrifter som står på offentligrättslig grund. Föreskrifter grundade på kollektivavtal kan ses som den disciplin myndigheterna underkastar sig som led i ett samfällt agerande.

6.2 Områden och omfattning

Tendensen är att antalet föreskrifter som beslutas av stabsmyndigheterna och riktas till myndigheterna minskar. Under de senaste 20 åren har sålunda antalet föreskrifter från RRV minskat med hälften. SAV skriver numera ofta in föreskrifter om tillämpningen direkt i avtalen i stället för i separata föreskrifter. Det blir också vanligare att SAV delegerar till lokala arbetsgivare att besluta. På olika sätt ersätts föreskrifter med andra åtgärder.

Av de drygt 30 föreskrifter och allmänna råd som RRV beslutat avser 20 redovisnings- och ekonomifrågor. Syftet med dessa är i stor utsträckning att åstadkomma en enhetlig och säker redovisning och medelshantering inom statsförvaltningen. Därmed skapas förutsättningar för finansiell styrning och för att utforma en riksredovisning för hela koncernen på grundval av de olika myndigheternas redovisning. Sju av föreskrifterna och de allmänna råden gäller statliga myndigheters upphandling. Syftet med dessa är att säkerställa dels att myndigheterna iakttar ett affärsmässigt förfarande som gynnar den enskilda myndigheten, dels att upphandlingen sker i former som tillgodoser anbudsgivarnas rättssäkerhet och statens internationella åtaganden.

De föreskrifter riktade till statsmyndigheterna och till icke statliga arbetsgivare med offentlig ställning som SAV och SPV beslutar är till helt övervägande delen sådana som avses tillämpningen av träffade kollektivavtal. Det är helt naturligt att SAV som avtalspart måste se till att de statliga arbetsgivarna tillämpar avtalen på avsett sätt. Även motparten har rätt att kräva detta. SPV:s föreskrifter till myndigheterna avser främst

rapportering av matrikeluppgifter som grund för korrekta beslut om pensionsförmåner enligt gällande kollektivavtal.

De tekniska normer som statskontoret beslutar på ADB- området och tillämpningen av standards motiveras av att enhetlighet inom statskoncernen antas medför ekonomiska fördelar för de enskilda myndigheterna. Omedelbara sådana fördelar kan nås genom att konkurrensen skärps samt genom att system och program kan användas hos flera myndigheter. Vidare skapas möjlighet till ett rationellt elektroniskt datautbyte mellan olika myndigheter inom koncernen. Dessutom har svenska staten, som led i strävan att underlätta den internationella handeln, gjort åtaganden gentemot GATT, EFTA och EG om att vid statlig upphandling så långt möjligt använda internationella standarder. Sammantaget motiverar dessa koncerngemensamma och myndighetsvisa intressen att för närvarande visst arbete utförs av statskontoret i fråga om att sprida information om standarder, medverka i utformningen av standarder samt att utforma och fastställa tekniska normer.

Även om de statliga myndigheternas verksamhet styrs av en mängd regler vad gäller form för handlandet och det sakliga innehållet i handlandet, kan ändå konstateras att få föreskrifter och allmänna råd har beslutats av de s. k. stabsmyndigheterna. Vid sidan av föreskrifter som är en följd av tillämpningen av träffade kollektivavtal är det sammantaget inte fråga om mer än några tiotal föreskrifter och allmänna råd. Huvuddelen av dessa avser delegationer, redovisnings- och ekonomifrågor.

Det betyder att behovet av enhetligt handlande på redovisnings- och ekonomiområdet är lika utpräglat och dominerande i koncernen statsförvaltningen som i de mycket stora företag som kartlagts för utredningens räkning.

6.3 Särskilda frågor

Redovisning

De föreskrifter och allmänna råd som RRV beslutar efter beredning i sin redovisningskommitté (REK) kan jämföras med de anvisningar som bokföringsnämnden (BFN) beslutar och de rekommendationer som Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR lämnar i redovisningsfrågor. Kännetecknande är att BFN är en myndighet och således fristående från företagen och revisorerna. Dess styrelse innehåller dock en bred representation av experter och intressenter på redovisningsområdet. REK:s uppgift är att främja god redovisningssed inom statlig verksamhet och anges på i huvudsak samma sätt som BFN:s uppgift.

I REK ingår för närvarande endast tjänstemän från RRV. Avsikten är dock att bredda REK:s sammansättning med företrädare för myndigheterna och med personer med god kännedom om utvecklingen av god redovisningssed inom företagen. En utveckling av detta slag kan ses som positiv.

Det naturliga vore dock att ytterligare steg togs så att beslut om redovisningsföreskrifter m. m. fattades av en fristående enhet. Därmed skulle

vinnas den fördelen att RRV inte behövde besluta de föreskrifter och allmänna råd i fråga om ekonomi och redovisning mot vilka myndigheternas handlande prövas av RRV:s revisorer. Även om RRV söker utföra de två rollerna med integritet, kan ändå inte uteslutas att tjänstemän i en organisation som beslutat föreskrifter och allmänna råd anser sig ha rätt och särskild förmåga att uttolka föreskrifterna och kanske också att de betraktar de allmänna råden som något mer än icke bindande vägledning.

Parallellen med den omsorgsfulla åtskillnad som görs mellan den lagstiftande och makten och den dömande makten är långt ifrån fullständig, men likväl utgör föreskriftsgivande och granskning av efterlevnaden av föreskrifter olika funktioner som på detta område bör utföras med full integritet i förhållande till varandra. Den organisation som finns i fråga om företagens redovisning och revision, och som statsmakterna medverkat till att den kommit till stånd, kan ses som ett uttryck för detta synsätt.

Anställnings- och arbetsvillkor

Föreskrifter baserade på kollektivavtal ger inte upphov till några särskilda problem i detta sammanhang. Dessa föreskrifter är resultat av myndigheters samfällda agerande som arbetsgivare genom SAV. Det är naturligt att en för myndigheterna gemensam arbetsgivarpart lämnar myndigheterna de föreskrifter som de behöver för att riktigt tillämpa träffade kollektivavtal.

Standards

Genom åtaganden gentemot EFTA och EG kan staten vara skyldig att tillse att europeiska standards på ADB-området används inom statsförvaltningen. Viss oklarhet synes dock föreligga om hur regeringen för denna skyldighet vidare till myndigheterna. Visserligen ger upphandlingsförordningen m. m. viss status åt internationella och särskilt europeiska standarder. Något särskilt regeringsbeslut synes emellertid inte finnas som fastställer europeisk standard som en standard som skall tillämpas av de svenska myndigheterna. Statskontorets fåtaliga tekniska normer är i vart fall kvantitativt inte särskilt betydelsefulla i detta sammanhang.

En möjlig ordning vore att regeringen med en förordning föreskrev att EG:s standarder på ADB-området, eventuellt med vissa specificerade undantag, skall gälla inom statsförvaltningen. Där undantag görs behöver anges vilken standard som i stället skall tillämpas. En sådan förordning skulle rymma de koncerngemensamma krav som betingas av interna och externa omständigheter. Information om dessa standarder behöver sannolikt spridas inom statsförvaltningen. Utöver sådana tvingande standarder kan tekniska normer utformas som bedöms vara fördelaktiga för myndigheterna att tillämpa. Dessa får dock inte strida mot europeiska standarder. Det måste ankomma på myndigheterna att själva avgöra om de skall använda sådana tekniska normer.

Det begränsade antal föreskrifter m. m. som finns på andra områden än de som nu särskilt berörts bör prövas närmare. Det kan därvid undersökas

om de kan slopas, delas upp i föreskrifter och allmänna råd samt om föreskrifter till någon del kan tas in i en förordning. Vidare kan prövas om någon annan organisation än den nuvarande kan svara för beslut om föreskrifter.

6.4 Olika uppdragsgivare

På de områden där stabsmyndigheterna beslutar föreskrifter lämnar de i några fall också stöd till myndigheterna. De agerar därvid i två roller, nämligen som ombud för koncernledningen och som servicegivare åt myndigheterna. I den första rollen är uppgiften att se till att de koncerngemensamma kraven blir tillgodosedda, medan i den andra rollen uppgiften är att inom ramen för de restriktioner som gällande bestämmelser utgör åstadkomma för den enskilda myndigheten bästa möjliga lösning.

Det är svårt att föreställa sig att tjänstemän i en stabsmyndighet utan identifikationsproblem samt med högsta effektivitet och målmedvetenhet kan växla mellan arbetsuppgifter där uppdragsgivarna kan ha olika intressen. Det är också svårt att föreställa sig att myndigheterna med fullt förtroende är beredda att frivilligt och mot betalning anlita någon som – rätt eller fel – upplevs som koncernledningens ombud.

Dessutom kan det inte uteslutas att en servicegivare som har en organisatorisk anknytning till den föreskriftsgivande verksamheten kan ha en benägenhet att förorda en standardlösning med vissa variationer. Lösningarna riskerar i så fall att bli mindre väl anpassade till den enskilda myndighetens behov. En från föreskriftsgivandet fristående servicegivare kan antas ha bättre förutsättningar att utforma lösningar som svarar mot den enskilda myndighetens behov.

Något hinder att en organisation som ägnar sig åt att ge stöd till myndigheterna i lämplig form medverkar i beredningen av föreskrifter finns inte. Detta är tvärtom önskvärt.

I sammanhanget bör betonas att en och samma stödorganisation utan principiella svårigheter bör kunna besluta allmänna råd och ge myndigheterna individualiserat stöd på dessas villkor. Detta är en följd av att allmänna råd icke är bindande utan följs av en myndighet om denna anser att de är lämpliga med hänsyn till resultatet.

För ordningens skull bör också betonas att något principiellt problem inte bör uppkomma om en och samma organisation t. ex. beslutar föreskrifter, meddelar allmänna råd sprider information och tillhandahåller utbildning på sitt kompetensområde.

7 Bedömning

I det föregående har utredningen belyst på vilka områden olika slag av bestämmelser m. m. finns, som har belutats av stabsmyndigheterna. Föreskrifternas syfte är att i koncernens intresse på visst område åstadkomma

ett enhetligt beteende hos myndigheterna i statskoncernen. Diskussionen visade att det främst är två områden som av olika skäl behöver uppmärksammas, nämligen redovisning och ekonomi samt ADB.

Redovisning och ekonomi

Föreskrifter finns i första hand på redovisnings- och ekonomiområdet i vid bemärkelse. Antalet föreskrifter är dock ganska litet. För att statsförvaltningen skall fungera som en koncern och kunna styras av regeringen är det särskilt viktigt att gemensamma regler finns på detta område. Utredningen har kunnat konstatera att ett motsvarande synsätt finns i de mycket stora företagen.

Det betyder också att de olika rollerna tenderar att bli särskilt markerade på detta område. Föreskrifterna skall tillgodose regeringens behov av enhetlighet och information för att den skall kunna leda och kontrollera verksamheten vid de olika myndigheterna. Efterlevnaden av reglerna kontrolleras och sanktioner kan vara aktuella. Det är därför en utpräglad stabsfunktion att för ledningen utforma och besluta dessa föreskrifter. Sådana föreskrifter gäller bl. a. bestämmelser för redovisning, bokföring, betalning, finansiering och rapportering.

Ett helt annat perspektiv behöver anläggas när stöd lämnas till myndigheterna på detta område. Denna service innebär att system och metoder tillhandahålls, anpassas eller utvecklas för att ge myndigheten bästa möjliga förutsättningar för att genomföra, leda och styra just dess verksamhet och produktion. Självfallet beaktas de koncerngemensamma föreskrifter som finns på området.

De olika uppdragsgivarna och de skilda syftena talar för att det på området redovisning och ekonomi kan vara fördelaktigt med en tydlig uppdelning i en stabsfunktion resp. en servicefunktion. På samma sätt som i de stora företagen behöver då lämpliga mekanismer utformas för att säkerställa det betydelsefulla kunskapsutbytet mellan stabs- och servicefunktionerna.

I det föregående diskuterades frågan om förhållandet mellan föreskriftsgivande på redovisningsområdet och revision. Därvid konstaterades att detta är två funktioner som bör utföras med full integritet i förhållande till varandra. Den ordningen gäller för föreskriftsgivande och revision av företagen och bör också vara tillämplig i statsförvaltningen. Det skulle betyda att den statliga revisionsorganisationen inte bör besluta föreskrifter mot vilka revisionens granskning sker.

I bilaga 17 behandlas frågan om en obunden revision. Där görs bedömningen att det stärker revisionsmyndighetens obundna och opartiska ställning om den inte tillhandahåller ekonomisystem och konsultstöd i anslutning till dessas utformning och användning. Sådana uppgifter kan i stället åvila någon annan organisation.

För myndigheternas ADB-användning finns för närvarande inga föreskrifter beslutade av någon stabsmyndighet. Några av regeringen beslutade och i förordning intagna föreskrifter finns heller inte på området. Detta är ett uttryck för att det inte har ansetts nödvändigt att uppnå en långtgående enhetlighet. Tillräcklig samordning har måhända ansetts uppkomma genom de riktlinjer som varit vägledande för statskontoret vid dess medverkan i upphandling av statliga myndigheters ADB-utrustning m. m.

Myndigheterna avses nu få större befogenheter att själva besluta om anskaffning av ADB-utrustning. En ny beslutsordning för ADB-investeringar och en ny finansieringsform håller på att införas. Det kan ifrågasättas om det inte är lämpligt att i denna nya situation föreskrifter utformas t. ex. för att enhetliga förutsättningar skall skapas för datakommunikation mellan statliga myndigheter. Det kan noteras att de stora företagen använder rekommendationer på detta område.

Det kan också behöva övervägas om svenska myndigheter skall vara skyldiga att använda t. ex. EG-standards på ADB-området. Skall en sådan skyldighet föreligga, ligger det nära till hands att den slås fast i en föreskrift som beslutas av regeringen eller en stabsmyndighet på regeringens bemyndigande.

Frågor om regeringens och myndigheternas behov av stöd och service på ADB-området behandlas särskilt i bilaga 10.

Vissa ADB- frågor

I direktiven anförs att en ny beslutsordning och en ny finansieringsform för ADB-investeringar håller på att införas i statsförvaltningen. Detta anges kunna påverka det stöd som myndigheterna och regeringen och dess kansli kan behöva på ADB-området.

I denna promemoria redovisas de nya förutsättningar som inträtt på ADB-området och görs allmänna bedömningar om behovet av stöd. Frågor med delvis näraliggande innehåll behandlas i bilaga 9.

1 Ändrade förutsättningar

ADB-tekniken har numera nått en sådan utvecklingsnivå att tekniska begränsningar inte lika påtagligt som tidigare behöver avgöra det sätt på vilket en statlig myndighet använder ADB i sin verksamhet. Med andra ord kan tekniken i stor utsträckning underordnas tillämpningen och inte tvärtom. Vidare har den tekniska utvecklingen under senare år gått i riktning mot standardiserade lösningar. Detta har sin grund i krav som användare m. fl. ställt på leverantörerna av datateknik. Mot denna bakgrund framstår det knappast längre som nödvändigt att statsmakterna annat än undantagsvis tar ställning till teknikfrågor avseende datorstödet på olika tillämpningsområden. I stället kan ADB-användningen infogas i hela myndighetens verksamhet och det är denna och ADB-stödets effekter på denna som kan behöva prövas.

Huvuddelen av myndigheternas ADB-användning kan därför styras och följas med ledning av allmänna krav på ADB-tillämpningarna som statsmakterna reser och som det ankommer på ansvariga myndigheter att beakta. Exempel på sådana är rättssäkerhet, respekt för individens integritet och rationalitet. Inom ramen för kraven – och den kontroll som utövas – kan därmed en långtgående delegation av beslut på ADB-området ske till myndigheterna. De ADB-tekniska frågorna övergår därmed i stor utsträckning från att under några decennier ha varit politiska till att bli administrativa.

När ADB-tekniken för ca 25 år sedan började att tas i bruk i statsförvaltningen fanns helt naturligt få personer som hade kompetens på området. Detta talade för att de begränsade resurserna i statsförvaltningen i viss mån hölls samlade vid statskontoret. Vidare var det få myndigheter som hade egen ADB-utrustning. Numera är situationen en helt annan. Nästan alla myndigheter använder ADB i sin verksamhet och har egna datorer för sina tillämpningar. Några myndigheter tillhör de mest ADB-intensiva verksamheterna i landet. Exempel härpå är skatteadministrationen och administrationen av den allmänna försäkringen.

Kompetensen i ADB-frågor varierar starkt mellan stora och små myn-

digheter. De stora ADB-intensiva myndigheterna har numera en hög kompetens på det datatekniska området och förkovrar denna genom dagligt arbete med drift och utveckling av sina tillämpningar. Kompetensen skiftar dock mellan myndigheterna och i olika sakfrågor. Kompetensen är inte alltid spridd till de sakansvariga. Fortfarande är det således vanligt att ADB-teknikerna har stort inflytande över hur tekniken används och integreras i myndigheternas verksamhet. De sakansvarigas ADB-kompetens behöver därför utvecklas väsentligt under de närmaste åren för att verksamhetens krav och önskemål om decentralisering skall få fullt genomslag i ADB-användningen.

Små och medelstora myndigheter har ännu samma förutsättningar att basera utvecklingen av teknikstödet på egen kompetens. Dessa myndigheter behöver i väsentligt högre grad förlita sig på leverantörer av utrustning och tjänster samt på för statsförvaltningen gemensamma rekommendationer och utvecklingsresultat.

Några områden där kompetensen – oavsett myndighetsstorlek – bör kunna utvecklas väsentligt är t. ex. förmågan att upphandla konsulttjänster och att driva projekt. Även om detta är generella frågor och inte primärt ADB-frågor, är det dock inte ovanligt att förvaltningsmyndigheter just på ADB-området möter de problem som är förenade med att leda stora projekt och att använda externa resurser.

Det finns många och stora konsultföretag på marknaden som kan erbjuda myndigheterna kvalificerat stöd. Företagens kompetens präglas i dag i viss mån av de stora leverantörernas etablerade tekniska lösningar. De konsultföretag som är väl förtrogna med öppna systemlösningar är fortfarande sällsynta på marknaden, beroende på att efterfrågan hittills inte varit tillräcklig stor och intressant. I takt med att tillämpningar som bygger på öppna systemlösningar blir fler och därmed av ekonomiskt intresse, finns det anledning att vänta sig att konsultföretagens kompetens komma att förändras i riktning mot öppna system.

Den utveckling som beskrivits gör att behovet minskat att på ADB-området hålla en stor och för statsförvaltningen gemensam expertresurs. Dessutom försämras successivt förutsättningarna för att hålla en samlad kompetens, som är jämbördig med kvalificerade användares och konsulters, om denna resurs inte löpande kan delta i att lösa tillämpningsnära problem.

Det finns dock behov av visst gemensamt agerande på ADB-området i statsförvaltningen, även när de mer tekniknära ADB-frågorna främst blir av administrativ karaktär. Detta belyses i det följande.

2 Särbehandlingen av ADB-investeringar upphör

De ändrade förutsättningarna kan ses som en bakgrund till den förändring av hanteringen av de statliga myndigheternas ADB-investeringar som skett under senare år, bl. a. i anslutning till utvecklingen av det statliga budgetsystemet. Innebörden är att särbehandlingen av ADB-investeringarna upphör och att dessa i stället prövas i den normala budgetbehandlingen av

respektive myndighets verksamhet. Finansieringen av investeringarna anpassas i enlighet härmed. Det särskilda investeringsanslaget för ADB-utrustning avvecklas således och ersätts med en räntebelagd kredit till myndigheten.

Hittills har i större anskaffningar av ADB-utrustning till statliga myndigheter ingått någon form av medverkan från statskontoret innan ärendet prövats av regeringen. Senast har detta skett genom att verksamhetsansvarig myndighet samrått med statskontoret innan den fattat beslutet. Statskontorets medverkan har förutsatts innebära en granskning av att ärendet är ordentligt berett och har en inriktning som motsvarar statsmakternas datapolitiska intentioner m. m.

I den nya ordningen upphör således särbehandlingen av ADB-investeringarna. Det innebär att myndigheternas behov av datorstöd prövas som en del av den samlade verksamheten. Med ett sådant förfarande – som numera framstår som självklart – finns det inte något skäl för det slag av förhandsgranskning som statskontoret hittills har utfört. I stället blir det naturligt för departementen att vid behov skaffa sig det stöd som i det enskilda fallet kan behövas vid prövningen av ADB-frågor i en myndighets anslagsframställningar. Det kan förutsättas att de olika departementen i regeringskansliet under överskådlig tid kommer att ha behov av att kunna få analytiskt stöd i granskningen av förslag till större och mer komplexa system. Granskningen kan avse t. ex. tekniska grunddrag, ekonomiska kalkyler, säkerhetsaspekter samt konsekvenser för kundernas service och de anställdas arbete. Vidare är det angeläget att frågor om integritet och rättssäkerhet vid behov kan belysas. De organisationer som lämnar stöd till regeringskansliet bör ha god kännedom om aktuell datapolitik och riktlinjer samt överblick över den statliga sektorn.

Med den nya ordningen läggs ett ökat ansvar på myndigheterna att det underlag, som de lämnar till regeringen, är korrekt och behandlar de viktiga aspekterna. Hittills har statskontorets medverkan syftat till att säkerställa detta. Ett bristfälligt underlag kommer i den nya ordningen att medföra hög risk för att förslaget faller i den aktuella budgetprövningen. Förseningar uppkommer därmed i projektarbetet. Myndigheterna får därför god anledning att skaffa sig det stöd de behöver i bl. a. strategisk ADB-planering och i upphandlingsfrågor. De organisationer som lämnar stödet till myndigheterna behöver, utöver tekniskt kunnande, också ha god kännedom om aktuell datapolitik och andra riktlinjer.

3 Upphandling

Ett gemensamt agerande från myndigheternas sida vid upphandling av utrustning gör de statliga myndigheterna till en stark part på marknaden gentemot de stora leverantörerna. Erfarenheterna visar att förmånliga köp- och servicekostnader kan uppnås med ett gemensamt uppträdande. Det innebär att de enskilda myndigheterna kan nå omedelbara ekonomiska fördelar genom samverkan. Avropsavtal, ramavtal och standardavtal är påtagliga former för detta. Användning av dessa typer av avtal minskar

också myndigheternas administrativa upphandlingskostnader. Gemensam service till myndigheterna på upphandlingsområdet förefaller därför vara väl motiverad. Myndigheternas intresse för stöd på detta område bekräftas av enkäten (se bilaga 5). Utredningen har kunnat konstatera att det på detta område är vanligt att koncernledningarna i de mycket stora företagen lämnar rekommendationer till dotterbolagen.

4 Standards

Myndigheterna i statsförvaltningen kan också ha fördel av ett enhetligt uppträdande i fråga om de tekniska förutsättningarna för kommunikation mellan ADB-system hos olika myndigheter inom ramen för bl. a. gällande integritetsregler. En gemensam infrastruktur innehållande kommunikationsmöjligheter samt användning av gemensamma programvaror kan på lång sikt medverka till en positiv produktivitetsutveckling i statsförvaltningen. Om regeringen önskar lägga fast för statsförvaltningen gemensamma bestämmelser för ADB-kommunikation kan ett visst användarförankrat beredningsstöd behöva kunna lämnas till regeringen. Utredningen har kunnat konstatera att datakommunikation är ett av de områden där koncernledningarna i mycket stora företag är benägna att utfärda rekommendationer till dotterbolag m.fl.

Oavsett i vilken form vårt land medverkar i den europeiska integrationen, kan det förutsättas bli allt nödvändigare för offentliga organ att i ökad utsträckning följa de standards som bl. a. EG lägger fast. Redan nu gäller att svenska myndigheter vid upphandling bör tillämpa internationell standard, europeisk standard eller europeisk interimsstandard. Information om standards på IT-området behöver därför spridas till myndigheterna inom statsförvaltningen. Om inom statsförvaltningen en avvikelse skall ske från en internationell standard, eller om val behöver träffas mellan olika möjliga standards, bör det ankomma på regeringen – eller på ett särskilt organ efter regeringens bemyndigande – att besluta härom. Visst användarförankrat beredningsstöd kan härvid behöva lämnas regeringen inför sådana ställningstaganden.

Inom ramen för fastställda standards kan myndigheterna var och en eller gemensamt söka sina lösningar. Följsamhet mot standards kan i vissa fall innebära att andra krav kan behöva eftersättas. Det tekniska arvet kan vidare göra att kostnaderna för att tillämpa standards tillfälligt kan bli höga. Av dessa skäl kan myndigheter helt naturligt ha begränsat intresse av att tillämpa standards. Det är därför naturligt att regeringen anger vilken status olika standards skall ha i statsförvaltningen.

Standards växer fram och beslutas så småningom. Det är självklart att ADB-användarna skall medverka i utvecklingen av standards. Det är rimligt att begära att en så stor ADB-användare som den svenska statsförvaltningen aktivt deltar i svenska och internationella organs arbete med att utforma standards. Det bör också ligga i myndigheternas gemensamma intresse att så sker. För att sådant arbete skall vara meningsfullt, krävs att en mycket hög och verklighetsförankrad kompetens kan uppvisas. Endast

därigenom kan respekt och framgång för de egna intressena vinnas i standardiseringsarbetet. Medverkan i arbete av detta slag kan ses som en för myndigheterna gemensam uppgift.

Vad nu sagts betyder att en samverkan kan behövas mellan myndigheterna för att medverka i och följa utvecklingen på standardiseringsområdet samt för att sprida information om gällande standards. För att nödvändig användarförankring skall nås i detta arbete, behöver det ske i nära kontakt med den praktiska driften och utvecklingen av ADB-system och upphandling av utrustning.

5 Datasäkerhet, offentlighet, integritet och informationsförsörjning

I prop. 1987/88:95 om datapolitik för statsförvaltningen angavs att varje myndighet med ansvar för ADB-system även är ansvarig för att dessa system har en tillräckligt hög datasäkerhet. I syfte att uppmärksamma myndigheterna på detta ansvar har regeringen föreskrivit (1989:29) att myndigheterna skall göra säkerhetsanalyser av sina ADB-system och att utarbeta en plan för de säkerhetshöjande åtgärder som kan behövas. Analysresultaten och nödvändiga åtgärder skulle senast 1990 redovisas för statskontoret resp. för ÖB i fråga om försvarsmaktens myndigheter.

Under de närmaste åren är det angeläget att myndigheterna kan erbjudas råd och stöd i arbetet att komma till rätta med eventuella brister i datasäkerheten. Flera av dessa åtgärder kan beröra många myndigheter, bl.a. som en följd av de överföringar av information som sker mellan myndigheter. Vidare finns det anledning att uppmärksamma verkscheferna på deras ansvar för datasäkerheten samt på att de måste göra en medveten riskbedömning för att nå en tillfredsställande datasäkerhet.

I prop. 1990/91:60 om offentlighet, integritet och ADB föreslog regeringen att sekretesslagen (1980:100) skall kompletteras med regler för att uppnå en god offentlighetsstruktur på de ADB-system som finns i den offentliga sektorn. Riksdagen har godtagit förslaget. Lagändringen, som träder i kraft den 1 januari 1992, innebär att bl.a. de statliga myndigheterna under de närmaste åren skall se över sina ADB-system och register så att de överensstämmer med de nya lagreglerna. Det är inte enkelt att åstadkomma en god offentlighetsstruktur på ADB-systemen. Detta är därför ett område där myndigheterna kan väntas efterfråga råd och stöd i det kommande arbetet.

I samma proposition uttalar sig regeringen för en ökad författningsreglering av ADB-register i syfte att stärka skyddet för integriteten i samband med nödvändig registrering av känsliga uppgifter i myndighetsregister. Konstitutionsutskottet delade denna uppfattning. Utskottet förutsätter att frågan om vilka register som bör regleras ägnas fortlöpande uppmärksamhet från regeringens sida och att åtgärder vidtas för att sådana regleringar kommer till stånd.

Mot denna bakgrund kan ett arbete med att harmonisera författnings-

regleringen behöva ske. Grundat på en modell för registerlagar bör utformningen av enskilda registerlagar eller annan typ av reglering kunna komma att ske med större träffsäkerhet och konsistens. Informationssambanden mellan olika ADB-register talar också för en harmonisering av författningsregleringen.

För att åstadkomma detta kan berörda departement och myndigheter behöva få stöd.

Andra frågor av betydelse på detta område gäller informationskvalitet, normering och standardisering av informationsbegrepp, basregister och deras användning, prissättning av information, information för uppföljning av verksamheter i treårsbudgeteringen, ärendehanteringssystem samt gemensamma gränssnitt och lösningar vid överföring av information från företagen till myndigheterna.

6 Utvecklingsarbete

Data- och kommunikationstekniken utvecklas snabbt. Tillämpade tekniska förfaranden blir föråldrade och nya möjligheter öppnas. För att takten i rationaliseringsarbetet inom statsförvaltningen skall kunna hållas uppe, är det nödvändigt att i vissa fall teknikens möjligheter prövas redan innan tekniken är helt etablerad och kända föregångslösningar finns. Som stor och kompetent användare med stor variation i tillämpningarna, kan staten sägas ha goda förutsättningar att göra tidiga och viss mån riskfyllda försök. Detta kan innebära att en ny teknik prövas i en verksamhet som erbjuder lämpliga förutsättningar. Det är inte självklart att en enstaka ADB-användande myndighet har anledning att uppmärksamma denna möjlighet, särskilt inte om den förutsätter samverkande åtgärder hos flera myndigheter. I vart fall är det osannolikt att den ensam är beredd att ta risken och kostnaden för en oprövad teknik. Det är därför önskvärt att regeringen genom någon annans försorg kan uppmärksammas på intressanta möjligheter av detta slag.

7 Övrigt

Den bild som tecknats i det föregående är något idealiserad i och med att den bygger på att ärenden och beslut kan hanteras av de enskilda myndigheterna, av myndigheterna gemensamt och av regeringen i ett fast mönster. Även om detta kan antas vara möjligt i de allra flesta fallen, måste det ändå förutsättas inträffa oförutsedda störningar som bryter mönstret. Störningarna kan hänga samman med att driften eller vidareutveckling av ett äldre system eller utveckling av en ny ADB-tillämpning av någon inre eller yttre anledning hamnar i blickfånget. I samband med stora reinvesteringar i äldre datasystem kan också aktualiseras frågan om inte en övergång till modernare teknik rymmer sådana arbets- och verksamhetsmässiga fördelar att detta bör ske, även om det övergångsvis ger upphov till höga

kostnader. I situationer av dessa slag kan regeringskansliet ha behov av kvalificerat stöd för att analysera olika frågeställningar sammanhängande med en enskild ADB-tillämpning.

8 Bedömning

Mot bakgrund av vad som nu anförts om utvecklingen på ADB-området kan följande sammanfattande bedömningar göras.

Även om huvuddelen av besluten på ADB-området bör kunna fattas av de enskilda myndigheterna eller i samverkan mellan myndigheterna, återstår dock frågor där regeringen kan behöva agera. För att klara detta kan regeringen behöva ha tillgång till visst stöd. Regeringen kan sålunda under överskådlig tid behöva kvalificerat stöd vid prövningen av ADB-frågor som aktualiseras i myndigheternas anslagsframställningar eller som behöver uppmärksammas av andra skäl. Datasäkerhetsfrågor i vid bemärkelse kan antas vara intressanta. Det är vidare önskvärt att regeringen vid behov uppmärksammas på fördelar som kan vinnas genom att en gemensam infrastruktur skapas, t. ex. genom att en viss standard läggs fast eller att viss programvara används gemensamt. Dessutom kan det vara fördelaktigt om regeringen kan uppmärksammas på intressanta utvecklingsprojekt, som av någon anledning riskerar att inte komma till utförande.

Myndigheterna kan enskilt och gemensamt ta ett större ansvar för ADB-teknikens användning i statsförvaltningen. I en sådan situation kan myndigheterna bedömas i skiftande utsträckning ha behov av service vid upphandling av ADB-utrustning och konsultmedverkan. De mindre myndigheterna torde ha särskilt stort behov av stöd och särskilt mycket att vinna på ett gemensamt uppträdande. Stödet kan ha formen av rådgivning vid upphandling, utnyttjande av avropsavtal, ramavtal och standardavtal samt medverkan i upphandling på uppdrag av ansvarig myndighet. Ett gemensamt agerande gör det möjligt för myndigheterna att vara en stark kund och kravställare på marknaden och därigenom uppnå goda villkor. Vidare kan information behöva spridas bland myndigheterna om standards samt gemensamt arbete bedrivas för att i olika organ främja utvecklingen av standards som är av gemensamt intresse för myndigheterna. Ett gemensamt arbete kan också behöva bedrivas för att utveckla nya metoder och tillämpningar som i vart fall på sikt är intressanta för flera myndigheter.

Interna och externa samband i RRV:s ekonomiska avdelnings verksamhet

I denna promemoria presenterar utredningen inledningsvis den verksamhet som bedrivs vid RRV:s ekonomiska avdelning. Därefter analyseras vilka samband som finns mellan dessa verksamheter, mellan dessa verksamheter och verksamhet vid RRV:s andra två avdelningar samt mellan verksamheten vid ekonomiska avdelningen och verksamhet vid andra myndigheter. Avslutningsvis görs vissa bedömningar av sambanden.

1 Verksamheten vid den ekonomiska avdelningen

Vid den ekonomiska avdelningen bedrivs en mångskiftande verksamhet som syftar till att tillhandahålla tjänster och produkter för ekonomisk styrning och uppföljning i staten. I detta ligger också att utveckla regler, metoder och system. En mängd produkter och tjänster på detta område tillhandahålls regeringen och myndigheterna. I detta avsnitt beskrivs vilka huvudsakliga produkter och tjänster som framställs och den organisation i vilket detta sker.

1.1 Produkter och tjänster

I tabell 1 presenteras de produkter och tjänster som framställs vid den ekonomiska avdelningen. Sammantaget rör det sig om ca 40 produkter och tjänster. I tabellen lämnas också uppgift om uppdragsgivare, användare, marknadsförutsättningar och finansiering för de olika produkterna och tjänsterna.

När marknadsförutsättningarna karaktäriseras används beteckningarna monopol, viss konkurrens och konkurrens. Särskilt beteckningen monopol är därvid i en del fall inte helt adekvat. Uttrycket används här med den förenklade innebörden att RRV genom tillgång till information, relation till uppdragsgivarna och finansieringsform på kort sikt har en så stark marknadsställning att den kan likställas med ett monopol.

Något tiotal produkter utgör *ekonomisk information* om den statliga verksamheten. Exempel härpå är budgetprognoser avseende den löpande statsbudgetens inkomster, utgifter och saldo. Sådana prognoser lämnas sex gånger per år till regeringen. Vidare utformas två officiella beräkningar av statsbudgetens inkomster för det kommande budgetåret. Dessutom lämnas löpande underlag till finansdepartementets egna beräkningar ett tiotal gånger per år.

Tabell 1 Produkter och tjänster vid ekonomiska avdelningen

Nr	Produkt/tjänst	Uppdrags-givare	Användare	Marknadsför-utsättningar	Finansiering
	Ekonomisk information				
11	Statens finanser (publ)	Reg	Reg, allmänhet	Monopol	Anslag
12	Riksredovisning av kredit-garantier	Reg	Reg, banker	Monopol	Avgifter
13	Årsbokslut för staten (publ)	Reg	Reg, m fl	Monopol	Anslag
14	Statsbudg. månadsutfall	Reg	Reg, m fl	Monopol	Anslag
15	Realekonomiska fördelningar för staten (publ)	Reg	Reg, SCB, IMF, OECD m fl	Monopol	Anslag
16	Budgetprognoser (6 st/år)	Reg	Reg, m fl	Monopol	Anslag
17	Inkomstberäkningar (2+10 st/år)	Reg	Reg, m fl	Monopol	Anslag
18	Inkomstliggaren (publ)	Reg	Reg, m fl	Monpol	Anslag
19	Utfallet av statsbudgeten för budgetåret (publ och SCB-SM)	Reg	Reg, m fl	Monopol	Anslag
20	Tax.statist.undersökn.	Reg	Reg, SCB, m fl	Monopol	Anslag, avgifter
	Avgifter				
31	Register om avgifter	Reg	Reg	Monopol	Anslag
32	Om avgifter och andra ersättningar (publ)	Reg	Reg, mynd	Monopol	Anslag
33	Samråd om avgifter	Mynd	Mynd	Monopol	Anslag
34	Remisser om avgifter	Reg	Reg	Monopol	Anslag
35	Fördjupade granskningar eller utredningar	Reg	Reg	Monopol	Anslag
36	Utveckling av regler, principer och metoder för avgiftssättning	Reg	Mynd	Monopol	Anslag
37	Rådgivning och utbildning	Mynd	Mynd	Viss konkurrens	Anslag, avgifter
38	Föreskrifter och allm.råd utformas	Reg	Mynd	Monopol	Anslag
	Ekonomiska redovisningssystem				
51	Listning RRV-regist.	RRV	Mynd	Monopol	Anslag
52	Detaljerad riksbokföring	Mynd	Red.rev	Monopol	Anslag
53	Drift av betaln.syst.	Mynd	Mynd	Monopol	Avgifter
54	Statskassans utfall	Reg	Reg	Monopol	Anslag
55	Tillhandahåller statsverkscheckar	Reg	Mynd	Monopol	Anslag
56	Vidareutveckling av betalningssystemet	Reg	Mynd	Monopol	Anslag, avgifter
57	Prövning av mynd. egna ekonomisystem	Mynd	Mynd	Monopol	Anslag
58	Rådgivning om ekonomisstyrning	Mynd	Mynd	Konkurrens	Anslag, avgifter
59	Utbildning i anv. av System S	Mynd	Mynd	Kunkurrens	Avgifter
60	Drift av System KG förv + vidareutveckling	RRV	Mynd	Monopol	Avgifter
61	Drift av System S	Mynd	Mynd	Viss konkurrens	Avgifter
62	Upplysningar om System S	Mynd	Mynd	Monopol	Avgifter
63	Drift av Cosmos	Mynd	Mynd	Viss konkurrens	Avgifter
64	Utveckling av EA-system	Reg, mynd	Mynd	Viss konkurrens	Anslag, avgifter
65	Föreskrifter och allmänna råd utformas	Reg	Mynd	Monopol	Anslag

Tabell 1 Produkter och tjänster vid ekonomiska avdelningen (forts.)

Nr	Produkt/tjänst	Uppdrags-givare	Användare	Marknadsför-utsättningar	Finansiering
	Redovisning och finansiering				
71	Utveckling av metoder och modeller för redovisning och finansiering	Reg	Reg, mynd	Monopol	Anslag
72	Rådgivning i finansiering och redovisning, ansl.konstr.	Reg, mynd	Reg, mynd	Viss konkurrens	Anslag
73	Rådgivning om cash-management	Reg, mynd	Reg, mynd	Viss konkurrens	Anslag
74	Controllerutbildning	Mynd	Mynd	Viss konkurrens	Anslag
75	Föreskrifter och allmänna råd utformas	Reg	Mynd	Monopol	Anslag
	Resultatstyrning				
81	Utveckling av budgetprocessen, resultatanalys, anslagskonstr., regl.brev	Reg	Reg, mynd	Monopol	Anslag
	Konsultationer				
91	Rådgivning och konsultation om ekon. adm.	Mynd	Mynd	Konkurrens	Avgifter

Baserat på det myndighetsvis redovisade ekonomiska utfallet sammanställs statsbudgetens inkomster och utgifter per månad och budgetår. Vidare sammanställs myndigheternas bokslut till ett statistiskt koncernbokslut för staten.

Finansstatistik med realekonomiska indelningar produceras också avseende såväl statsbudgetens som myndigheternas totala verksamhet, också med prognosperspektiv.

I allmänhet är det regeringen som är uppdragsgivare och användare av de produkter och tjänster som utgör den ekonomiska informationen.

Ett antal produkter och tjänster hänger samman med RRV:s uppgifter (1975:586) i fråga om *statliga avgifter*. Grundläggande här är det register över statliga avgifter som RRV har i uppdrag av regeringen att föra. Myndigheter som inte är affärsverk samråder årligen med RRV om sina avgifter. Det gäller även när regeringen fastställer avgifterna. Sedan RRV yttrat sig beslutar myndigheten självständigt i frågan, respektive överlämnar ärendet till regeringen för beslut. Det förekommer också att regeringen överlämnar ärenden som avser vissa ersättningar till affärsverken till RRV för yttrande.

Den volymmässigt dominerande delen av verksamheten vid den ekonomiska avdelningen utgörs av *drift, förvaltning och utveckling av ekonomiska redovisningssystem m. m.* för statsförvaltningen. Något dussintal produkter och tjänster tillhandahålls på dessa områden. Exempel på detta är system S, som är det redovisnings- och betalningssystem som de allra flesta statsmyndigheter för närvarande använder. Vidare tillhandahålls Cesam som är ett terminalbaserat försystem till system S, betalningssystemet Cassa Nova och system Cosmos som byggerpåen modernare redovisningsmodell än system S. Utveckling bedrivs av nya ekonomisystem som kan

användas av myndigheterna. Dessutom drivs system KG för redovisning av statliga kreditgarantier.

Utbildning, upplysningar och rådgivning om användning av de statliga ekonomisystemen lämnas till myndigheterna. När en myndighet önskar ta i anspråk ett ekonomisystem som inte tillhandahålls av RRV skall myndigheten samråda med RRV som prövar om systemet uppfyller vissa krav.

Statsbokföring sker månadsvis och årsvis av statens inbetalningar och utbetalningar, inkomster, utgifter, tillgångar och skulder samt av statsgarantier som underlag för utformningen av riksredovisningen och den ekonomiska informationen i övrigt.

Vidare administreras centrala delar av de statliga betalningssystemen. Avstämningar görs också av statens betalningar och statsverkets checkräkning. Myndigheterna tillhandahålls även postgirokonton och andra betalningssätt.

Några produkter och tjänster avseende *redovisning och finansiering* tillhandahålls. Sålunda utvecklas metoder och modeller för redovisning och finansiering, föreskrifter och allmänna råd om redovisning m. m. och utbildning lämnas.

Metodutveckling, utbildning och rådgivning avseende *resultatstyrning* i statsförvaltningen samt budget- och anslagsteknik tillhandahålls också.

Inom ekonomiavdelningen håller på att byggas upp en kapacitet att mot avgift tillhandahålla *konsultation* till myndigheterna i fråga om ekonomiadministrativa regler, metoder och system.

1.2 Organisation

Inom den ekonomiska avdelningen är arbetsuppgifterna fördelade på sju enheter. Dessa är enheten för ekonomisk information, enheten för avgifter, enheten för redovisning och finansiering, enheten för resultatstyrning, enheten för ekonomisystem, enheten för system S och enheten för systemutveckling. Inom de olika enheterna är den löpande verksamheten indelade i ett antal funktioner. Utvecklingsarbetet bedrivs i projektform. I tabell 2 redovisas vilka enheter som ansvarar för de olika produkterna och tjänsterna, liksom de resurser de olika enheterna förfogar över.

Av tabellen framgår att systemverksamheten tar i anspråk ca 56% av kostnaderna och sysselsätter ca 47 % av personalen, medan övriga delar använder 53% av årsarbetskrafterna och ca 44 % av de ekonomiska resurserna. Härtill kommer stordatorkostnaderna på 58,2 milj. kr., vilka till största delen härrör från systemverksamheten. Avgiftsfinansiering förekommer främst i fråga om systemverksamheten. Ca 85 % av denna verksamhet finansieras sålunda med avgifter från användarna.

Tabell 2 Arbetsfördelning och resurser inom ekonomiska avdelningen

Enhet	Produkter och tjänster	Kostnader (tkr)	Intäkter (tkr)	Årsarbetskrafter
Ekonomisk information	11–20	12286	25	20
Avgifter	31–38	5280	100	9
Redovisning och finansiering	56, 65, 71–73, 75, 91	6319	–	7
Resultatstyrning	58, 74, 81, 91	7707	200	11
Ekonomisystem	51–60	14743	5680	21
System S	61–63, 91	17376	16676	12
Systemutveckling	64	8416	3000	9
Avdelningsledning, administration, viss utbildning m. m.		4676	2262	7
Stordatorkostnad		38683	38683	
Summa		115486	66626	96

Anm. Enligt internbudget för budgetåret 1990/91.

2 Samband mellan olika verksamheter inom ekonomiska avdelningen

RRV har till utredningen överlämnat en beskrivning (PM 1990-10-16) av verksamheten och sambanden inom den ekonomiska avdelningen. Efter en granskning har utredningen funnit att den i allt väsentligt kan godta de beskrivningar som lämnas. Presentationen i det följande bygger därför på RRV:s promemoria.

Av beskrivningen framgår att mellan de fyra funktionerna inom enheten för *ekonomisk information* är sambanden genomgående mycket täta. Sambanden karaktäriseras av att utbyte av kvantitativa data sker regelbundet och ofta, utbyte av kunskaper sker löpande och ett gemensamt ansvar finns för produkter och tjänster. Vidare finns ett starkt produktionsmässigt samband med systemverksamheten vid framställning av riksredovisning m. m. som enheten för ekonomisk information har produktansvaret för. Med övriga enheter och funktioner sker utbytet av data och kunskap i några fall mindre ofta. I flertalet fall sker dock detta sällan eller inte alls.

Mellan de tre funktionerna inom enheten för *avgifter* är sambanden genomgående mycket täta. Sambanden karaktäriseras av att utbyte av kvantitativa data sker regelbundet och ofta, utbyte av kunskaper sker löpande och ett gemensamt ansvar finns för produkter och tjänster. Sambandet med andra enheter är starkt med främst enheten för redovisning och finansiering i fråga om metodutveckling. I några få fall i övrigt förekommer ett regelbundet men inte frekvent utbyte av data och ett visst men inte löpande utbyte av kunskaper. I flertalet fall förekommer utbyte av kunskaper och data sällan eller inte alls.

Mellan de sex funktionerna inom enheten för *ekonomisystem* är sambanden i flertalet fall mycket täta. Dock gäller att sambanden mellan funktionen för kreditgarantier och övriga funktioner är obetydliga. Denna

funktion synes ha större produktions- och kunskapsmässigt samband med enheten för ekonomisk information än med övriga funktioner inom enheten för ekonomisystem. Vidare finns för samtliga funktioner utom kreditgarantier starka produktions- och kunskapsmässiga samband med enheten för system S i frågor om drift, förvaltning och vidareutveckling. Som angetts i det föregående finns också täta produktionsmässiga samband med enheten för ekonomisk information.

Mellan de två funktionerna inom enheten för *system S* finns ett mycket starkt kunskapssamband. Som har angetts i det föregående finns också starka produktions- och kunskapsmässiga samband mellan enheten för system S och flertalet funktioner inom enheten för ekonomisystem. I övrigt finns ett regelbundet men inte frekvent utbyte av data och kunskaper med enheten för ekonomisk information vad gäller främst riksredovisningen.

Mellan enheten för *systemutveckling* och enheten för redovisning och finansiering sker ett löpande utbyte av kunskaper. Även med flera andra enheter förekommer ett utbyte av kunskaper.

Mellan enheten för *redovisning och finansiering* samt enheterna för avgifter, system S och systemutveckling förekommer ett löpande utbyte av kunskaper i första hand i utvecklingsfrågor. I övrigt är sambanden mindre starka. Enheten fullgör de flesta kansliuppgifterna för RRV:s redovisningskommitté (REK) men även andra enheter deltar i detta.

Enheten för *resultatstyrning* har i första hand ett utbyte av kunskap med enheten för redovisning och finansiering. Detta utbyte karaktäriseras dock inte som löpande. Båda enheterna utför endast metod- och utvecklingsarbete. I övrigt har verksamheten vid enheten svaga eller inga samband med andra enheter och funktioner inom den ekonomiska avdelningen.

Diskussion

Beskrivningen av samband mellan verksamheten vid olika enheter och funktioner inom den ekonomiska avdelningen visar att det finns totalt sett en mängd samband med olika innehåll och frekvens. För att bli överskådlig behöver bilden ytterligare något förenklas.

Huvuddelen av verksamheten vid enheterna för ekonomisystem, system S och systemutveckling kan ses som ett centralt sammanhängande verksamhetsområde. Verksamheten består i att tillhandahålla statsmyndigheterna ekonomiadministrativa system och att lämna stöd till myndigheterna beträffande användningen av dessa system. Praktiskt taget alla produkter och tjänster används av myndigheterna och finansieras med avgifter. Från detta sammanhang avviker främst vissa kontrolluppgifter avseende statskassan och tillhandahållandet av statsverkscheckar. Hanteringen av redovisningen av statliga kreditgarantier sker på uppdrag av regeringen och hänger produktions- och kunskapsmässigt inte särskilt nära samman med verksamhetsområdet i övrigt.

Utformningen av den ekonomiska informationen om den statliga verksamheten bygger i mycket hög grad på underlag som centralt hanteras inom den systemverksamhet som beskrevs i föregående stycke. Ett omfattande och regelbundet utbyte av data och kunskaper förekommer således. För

några produkter föreligger också ett gemensamt ansvar. Alla produkter och tjänster finansieras med anslag och används av regeringen.

I avgiftsverksamheten förekommer ett ganska begränsat utbyte av kunskaper och data med flertalet andra verksamheter inom den ekonomiska avdelningen. Produkterna och tjänsterna är praktiskt taget helt anslagsfinansierade och regeringen och myndigheterna är uppdragsgivare och användare.

Av metod- och utvecklingsenheterna har redovisning och finansiering ett nödvändigt men inte regelbundet utbyte av kunskaper med samtliga enheter. Resultatstyrningen däremot har genomgående obetydligt kunskapsutbyte med övriga enheter i avdelningen. Båda verksamheterna finansieras helt med anslag och sker på uppdrag av regeringen.

Med ledning av den förenklade beskrivning av sambanden mellan de olika verksamheterna inom den ekonomiska avdelningen som nu lämnats, kan följande diskussion föras.

Starka skäl synes finnas att i en organisation hålla samman huvuddelen av verksamheten i enheterna för ekonomisystem, system S och systemutveckling. Framställningen av några få produkter och tjänster synes dock inte nödvändigtvis behöva integreras med den övriga verksamheten. Myndigheterna använder huvuddelen av de produkter och tjänster som enheterna framställer.

Produktionen av ekonomisk information bygger i hög grad på underlag som lämnas av den i det föregående behandlade systemverksamheten. Informationsflödet är starkt rutinartat. De problem som uppstår behandlas i en gemensam arbetsgrupp. Förhållandet mellan enheten för ekonomisk information och systemverksamheten liknar det som råder mellan en beställare och en underleverantör. Samarbetet bör kunna klaras även om de två leden inte ingår i samma organisation. Regeringen är avnämare av tjänsterna.

Utbytet av data och kunskap mellan å ena sidan enheterna för avgifter, redovisning och finansiering samt resultatstyrning och å andra sidan systemverksamheten synes inte vara av sådan karaktär att de nödvändigtvis behöver ingå i samma organisatoriska enhet. Mellan de tre enheternas verksamhet finns dock vissa kunskapsmässiga samband av betydelse och regeringen är till helt övervägande delen uppdragsgivare.

3 Samband mellan verksamhet vid ekonomiska avdelningen och verksamhet vid revisionsavdelningarna

I den promemoria (PM 1990-10-16) om sambanden inom ekonomiska avdelningen som RRV överlämnat till utredningen berörs även sambanden med verksamheten inom avdelningen för redovisningsrevision och avdelningen för förvaltningsrevision. I promemorian har RRV för de olika funktionerna inom den ekonomiska avdelningen angett styrkan i sambanden. Efter en granskning har utredningen funnit att den i allt väsentligt kan

godta de beskrivningar av sambanden som lämnas. På de områden där RRV angett att sambanden är obetydliga har utredningen därför inte funnit det nödvändigt att ytterligare analys görs. På de områden däremot där RRV angett att mer betydande samband existerar, har utredningen gjort fördjupade analyser av sambandens art. Resultatet av den analysen presenteras i det följande. På de nivåer som sakförhållandena föranleder, kommenteras innebörden av vissa samband i organisatoriskt avseende. Därefter diskuteras på ett sammanfattande sätt sambanden mellan den ekonomiska avdelningen samt avdelningen för redovisningsrevision resp. avdelningen för förvaltningsrevision.

3.1 Art av samband

Innebörden av sambanden mellan verksamheterna vid den ekonomiska avdelningen och de två revisionsavdelningarna fångas in genom att följande frågor så långt möjligt besvaras.

- Vilken omfattning har de olika sambanden?
- Är det fråga om samband som följer av att enskilda ärenden kommit in till myndigheten?
- Gäller sambandet kunskaper och erfarenheter som inte knyts till ärenden eller rutiner?
- Är sambandet tillfälligt eller mer löpande?
- Är sambandet formellt ordnat eller baseras det på informella kontakter?
- Är sambandet en följd av att samma kompetens kan nyttjas i flera olika produktionsprocesser eller är det fråga om att flera olika enheter eller funktioner gemensamt svarar för en viss produktion?

Det kan erinras om att den följande presentationen avser endast de områden där mer betydande samband anses finnas mellan verksamhet vid den ekonomiska avdelningen och de två revisionsavdelningarna. Någon heltäckande bild redovisas således inte.

3.2 Verksamhet inom enheten för ekonomisk information

Inom ramen för funktionen *riksredovisning* äger regelmässigt kontakter rum med berörda revisorer inom redovisningsrevisionen då en myndighets redovisning uppvisar brister eller oklarheter som påverkar riksredovisningen. Dessa kontakter har skiftande bakgrund.

Inom avdelningens arbetsgrupp för "Statens finanser", i vilken ingår företrädare både för enheten för ekonomisk information och enheten för ekonomisystem, upprättas löpande felkontolistor som tar upp fel på över 10 milj. kr. Om inte dessa fel åtgärdas av myndigheterna efter muntliga påstötningar sänds ett brev till myndigheten. Kopia av detta brev går rutinmässigt till berörd revisor. Behovet av särskilda granskningsinsatser från revisorerna diskuteras bl.a. i verksamhetsplaneringen. Syftet med denna typ av åtgärder är att den löpande riksredovisningen skall bli tillräckligt rättvisande för bl.a. prognoser. Kraven är givetvis högre på redovisningen inför myndigheternas bokslut.

I vissa fall förutsätts överenskommelser mellan två eller flera myndighe-

ter vid upprättande av bokslut. I vissa fall bör eller kan inte berörda revisorer ta ställning i sådana frågor. Avgörandet kan då lämnas till enheten för ekonomisk information.

Revisorerna aktualiserar ibland frågor i samband med löpande revision. Revisionen gör också särskilda granskningsinsatser på basis av behovsanalyser som görs tillsammans med enheten för ekonomisk information, t.ex. har det gällt hur riksredovisningens krav tillgodoses i de data som myndigheterna levererar till RRV.

Myndigheterna kan vidare ibland ta kontakt och efterhöra om ståndpunkter som enskilda revisorer intagit överensstämmer med uppfattningen inom enheten för ekonomisk information.

Sammantaget är kontakterna mellan funktionen för riksredovisning och berörda revisorer frekventa. Nästan varje dag förekommer kontakt med någon revisor och kontakterna är ett ofrånkomligt inslag i verksamheten. Bortsett från de s.k. felkontolistorna har huvuddelen av kontakterna samband med bedömningar och problem som uppstår löpande i en arbetsprocess. Även i övrigt är de dock ofta baserade på någon form av konkret ärende. När vissa frågor aktualiseras är det självklart för revisorerna att från professionella utgångspunkter ta kontakt med enheten för ekonomisk information. Tjänstemännen behöver ha kontakt med varandra för att kunna utföra sina uppgifter och sambandet är av produktionsteknisk natur.

Det uppges att kontakternas omfattning inte uteslutande bestäms av frågornas karaktär utan också av de personkontakter som etablerats.

Revisorerna gör ibland vissa iakttagelser i den revisionella verksamheten. Att förmedla dessa till enheten för ekonomisk information är inte nödvändigt för att revisorerna skall utföra sin primära uppgift. Förmedling av sådana iakttagelser bygger i viss mån på kontakter som etablerats i andra sammanhang.

Följande *kommentar* kan göras till de beskrivna sambanden. Huvuddelen av kontakterna mellan enheten för ekonomisk information och redovisningsrevisionen sker som rutinmässiga led i en arbetsprocess och är helt naturliga för att tjänstemännen på ett tillfredsställande sätt skall kunna fullgöra sina uppgifter. Kontakterna förefaller inte vara beroende av att verksamheterna ingår i samma organisation. När det gäller rådfrågning från redovisningsrevisionen, liksom redovisningsrevisionens överförande av kunskap kan de olika kontakter som upprättas i anslutning till hanteringen av ärenden och frågor i arbetsprocessen också användas. För här aktuella arbetsuppgifter är det vid enheten för ekonomisk information fråga om en ganska liten grupp av personer vilkas olika uppgifter är stabila över tiden och väl kända av de revisorer som granskar de olika myndigheterna.

Funktionen för *inkomstberäkningar* har som ett löpande inslag i verksamheten kontakt med förvaltningsrevisionen när det gäller remisser med förslag till ändrade regler för skatter och arbetsgivaravgifter. Bortsett från mer skattepolitiskt dramatiska år förekommer sådana remisser tre eller fyra gånger per år. Här är det fråga om ett samband som är baserat på klart definierade ärenden och som det också skapats rutin kring.

Sambandet innebär att RRV:s yttranden över t. ex. nya skatteregler kan avse såväl materiella effekter, statsfinansiella konsekvenser som kostnader för skatteadministrationen.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Främst innebär sambandet att förvaltningsrevisionen inhämtar information för att ett visst yttrande skall täcka hela myndighetens kunskapsområde. Sambandet är alltså en följd av att de två verksamheterna nu ingår i samma organisation. Det framstår som rimligt att anta att denna typ av klart definierad information kan inhämtas oberoende av den organisatoriska tillhörigheten för de olika verksamheterna.

RRV har regeringens uppdrag att årligen *revidera löntagarfonderna* från mer förvaltningsrevisionella utgångspunkter. Detta uppdrag genomförs med biträde från enheten för ekonomisk information. Från enhetens sida har erfaren utredningspersonal eller personal med specialistkompetens deltagit.

Detta samband innebär att RRV utnyttjar den kompetens som finns inom olika delar av myndigheten för att fullgöra en uppgift.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Möjligheten att utnyttja olika kompetenser står och faller knappast med att kompetenserna finns i samma organisation.

3.3 Verksamhet inom enheten för avgifter

Inom enheten förekommer årligen ca 100 *samrådsärenden* med myndigheter och ett tiotal *remisser* i de fall regeringen och inte en myndighet fastställer avgifterna eller i de fall ny avgiftsbelagd verksamhet introduceras.

Vid beredningen av samrådsärenden tar enheten kontakt med redovisningsrevisionen när det är frågan om myndigheter med mer omfattande avgiftsbelagd verksamhet. Med denna urvalsprincip inhämtas redovisningsrevisionens synpunkter på ca 25 ärenden per år.

När det gäller remisser av betänkanden som fördelats på avdelningen för förvaltningsrevision och där avgiftsfrågor förekommer, föranleder detta kontakter från förvaltningsrevisionen med avgiftsenheten och även med enheten för redovisning och finansiering. Ett 15-tal ärenden av denna typ förekommer årligen.

Dessa olika kontakter mellan avgiftsenheten och revisionen är baserade på klart definierade ärenden. Kontakterna kan ses som ett fast inslag i den löpande verksamheten och omfattningen av de olika ärendena gör att kontakterna förekommer i betydande omfattning och på ett formellt ordnat sätt.

Samband av annan karaktär finns också. Avgiftsenheten är angelägen att avgiftsfrågorna tas upp av berörda revisorer vid myndighetsrevisioner och att myndigheternas frågor besvaras på samma sätt av revisorerna som av avgiftsenheten. Därför har avgiftsenheten sökt informera de olika enheterna inom avdelningen för redovisningsrevision. Omfattningen i vilken revisorerna tar kontakt uppges bl. a. bero på hur väl man känner personalen inom avgiftsenheten.

Avgiftsenheten söker också att genom kontakter med redovisningsrevisorerna fånga upp synpunkter och erfarenheter som kommit fram vid revisionen och andra myndighetskontakter som rör avgiftsbelagd verksamhet.

Följande *kommentar* kan göras till de beskrivna sambanden. Huvuddelen av sambanden sker kring formella ärenden. Dessa kontakter torde vara lätta att upprätthålla oberoende av organisatorisk utformning. Det förekommer också informella kontakter som inte är utan betydelse. De olika personkontakter som etableras i anslutning till hanteringen av ärendena är väl lämpade även för mer informella kontakter i närbesläktade frågor.

Vid *granskningsprojekt*, som utförs av avgiftsenheten, inhämtas synpunkter från både förvaltnings- och redovisningsrevisionen löpande under projektet. Budgetåret 1989/90 genomfördes 1 granskningsprojekt med en sammanlagd resursinsats motsvarande 0,5 årsarbetare. Vid utvecklingsprojekt inhämtas erfarenheter från redovisningsrevisionen om inte projektet drivs tillsammans med redovisningsrevisionen. Enheten deltar, liksom också enheten för redovisning och finansiering, tillsammans med förvaltningsrevisionen i en referensgrupp under verkschefen som behandlar frågor om myndighetsverksamhet med blandade finansieringsformer.

Följande *kommentar* kan göras till de beskrivna sambanden. Kontakterna med revisorer inför och under granskningsprojekt är naturliga och knappast beroende av att verksamheterna ingår i samma organisation. Det särskilda projektet är ett exempel på en form i vilken kompetens från olika håll kan utnyttjas. Motsvarande form bör kunna användas oavsett organisationsstrukturen i stort.

3.4 Verksamhet inom enheten för ekonomisystem

Inom funktionen för *statsbokföring* hanteras bl. a. frågor om vilken eller vilka myndigheter som har behörighet att förfoga över ett visst anslag eller en viss anslagspost. Detta förutsätter en tolkning av regleringsbreven. Detta föranleder ett par kontakter per vecka med berörda redovisningsrevisorer och får ses som inslag i den löpande verksamheten.

Inordnandet av myndigheter i redovisningsorganisationen, betalningssystemet och RRV:s ansvarsområde för revisionen handläggs till stor del av funktionen för statsbokföring. Beslut i sådana ärenden kräver nära kontakter med övriga avdelningar.

Ett annat inslag i den löpande verksamheten är att enheten för ekonomiska system ger visst stöd till departementen när det gäller utformningen av regleringsbreven. Ofta dryftas frågor som därvid väcks med berörda redovisningsrevisorer. Under de senast åren har avdelningen för redovisningsrevision och ekonomiska avdelningen vänt sig med en skrivelse till samtliga departement och erbjudit stöd i samband med utformningen av regleringsbreven. Departementen har ombetts kontakta i skrivelsen angivna revisorer. Ekonomiska avdelningen har sedan haft till uppgift att stödja berörda revisorer i särskilt komplicerade fall.

Funktionen för statsbokföring får också del av s. k. orena revisionsberättelser från redovisningsrevisionen för att pröva de bokföringsmässiga

konsekvenserna av dessa på koncernnivå. Olika former av misstämningar i den månatliga och årliga redovisningen analyseras också ofta tillsammans med berörda revisorer inom redovisningsrevisionen.

Följande *kommentar* kan göras till de beskrivna sambanden. Huvuddelen av kontakterna gäller tolkning av regleringsbrev. Här är det alltså fråga om kontakter som har sin grund i en fråga som ytterst väcks av en myndighet eller ett departement. Det kan förutsättas att revisorerna oberoende av organisationsform kan ta de rätta kontakter. Samband baserade på sådana yttre krav torde inte vara beroende av organisationsformen. Helt naturligt förekommer också att revisorer vänder sig till personer inom funktionen för att få råd. De olika kontakter som etableras i anslutning till hanteringen av ärenden är väl lämpade även för mer informella kontakter. För här aktuella arbetsuppgifter är det fråga om en ganska liten grupp av personer vilkas olika uppgifter inbördes är stabila över tiden och väl kända av revisorerna.

När det gäller *betalningssystemet* initieras ibland olika former av utvecklingsinsatser av redovisningsrevisorer. Inom revisionen aktualiseras också problem som motiverar nya normer och rutiner som därmed leder fram till utvecklingsprojekt inom enheten. Denna kunskapsöverföring inleds ofta tämligen informellt och baserar sig då på olika personkontakter.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Det bör kunna förutsättas att de viktigare iakttagelser som revisorer gör på ett formellt eller informellt sätt kan framföras till enheten oavsett organisationsform.

Inom funktionen för *prövning och rådgivning* hanteras årligen ett hundratal samrådsärenden när myndigheterna vill ha egna eller kompletterande ekonomisystem. Handläggningen av dessa ärenden innefattar alltid kontakt med berörd revisor inom redovisningsrevisionen. Samarbetet med redovisningsrevisorerna kring dessa ärenden är ett löpande och permanent inslag i funktionens verksamhet. Samarbetet kring ett enstaka ärende kan ibland sträcka sig över lång tid. Även utvärdering av system av standardtyp sker i samarbete med redovisningsrevisionen.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Samarbetet är ett exempel på ett formellt samband av produktionskaraktär. Det är självklart att kontakt skall tas med berörd revisorer. Sambandet kan utan svårighet upprätthållas oavsett organisationsform. Det förhållandet att sambandet kan sträcka sig över lång tid underlättar närmast kontakterna.

Enheten för ekonomisystem och enheten för ekonomisk information genomför i nära samarbete med berörda redovisningsrevisorer en genomgång för att föreslå åtgärder för att rätta till de problem som konstaterats i boverkets lånehantering. Liknande *projekt* har tidigare genomförts, t. ex. beträffande vägverket, byggnadsstyrelsen, riksskatteverket och riksförsäkringsverket. Även om detta är tillfälliga projekt kan de ses som ett exempel på ett utnyttjande av de olika kompetenserna i organisationen för en verksgemensam produkt.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Utnyttjandet av olika kompetenser kan givetvis ske även om de finns i olika organisationer. I sammanhanget kan möjligen ifrågasättas det lämpliga i

att berörda revisorer engagerar sig i utformning av förslag till konkreta lösningar av olika missförhållanden, t. ex. boverkets lånehantering.

I de *utbildningsinsatser* som riktas till myndigheternas ekonomipersonal används bl. a. revisorer från redovisningsrevisionen som lärare. I övrigt tas också de revisionella aspekterna upp i denna utbildning även av de föreläsare som kommer från den ekonomiska avdelningen. Stommen i den utbildningsverksamhet kring vilken detta löpande samarbete rutinmässigt bedrivs är 4 à 5 kurser per år.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Det är helt naturligt att bl. a. revisorer används i utbildningen av myndigheternas ekonomipersonal. Detta kan ske oavsett organisatorisk utformning.

När det gäller *kreditgarantisystemet* fungerar redovisningsrevisionen som ett kontrollinstrument för att se till att garantier hanteras på ett korrekt sätt i årsboksluten. Innebörden är att en föreskrift beslutad av RRV skall beaktas när bokslut upprättas i det sextiotal myndigheter som har ställt ut olika former av kreditgarantier.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Det måste förutsättas att av RRV beslutade föreskrifter för redovisning av t. ex. kreditgarantier kan vinna beaktande oavsett organisatorisk struktur i stort.

Enheten svarar också för RRV:s uppgifter i fråga om beredskapsplanläggning för redovisning och revision under kriser och krig.

3.5 Verksamhet vid enheten för system S

Redovisningsrevisionen och förvaltningsrevisionen begär vissa *rapportuttag* från system S. Oftast kanaliseras dessa frågor över enheten för ekonomisk information.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Denna typ av väldefinierade beställningar av registeruttag kan tillgodoses oberoende av organisationsform.

Kravspecifikationer för ekonomisystem diskuteras regelmässigt med redovisningsrevisorerna. Detta sker i vissa fall mer formellt men också genom löpande underhandskontakter. När det gäller utveckling av helt nya och mer omfattande rutiner deltar ofta revisorerna direkt i arbetet. Revisorernas uppgift är då att medverka till att säkerhets- och kontrollaspekterna beaktas i arbetet, men också medverka till att systemet blir användarvänligt.

Enheten diskuterar också regelmässigt med redovisningsrevisorerna hur nya krav på redovisningen skall lösas i systemet. Syftet är då att lösningarna skall bli så utformade att de motsvarar de säkerhets- och internkontrollkrav som kan ställas.

Följande *kommentar* kan göras till de beskrivna sambanden. Huvuddelen av kontakterna är naturliga och självklara moment i utvecklingen av ekonomisystem. Dessa samband kan ordnas oberoende av organisationsform. De olika kontakter som etableras i anslutning till olika ärenden m. m. är väl lämpade även för informella kontakter baserade på professionell gemenskap. I sammanhanget kan erinras om att revisionskontoret vid regeringskansliet har revisionsansvar för system S m. fl. system.

Enheten svarar för *utbildning* av redovisningsrevisorer när det gäller system S.

Följande *kommentar* kan göras till det beskrivna sambandet. Utbildning av revisorer i system S och andra ekonomisystem kan självfallet tillhandahållas oavsett organisationsform.

3.6 Verksamhet vid enheten för redovisning och finansiering

Enheten har täta kontakter med redovisningsrevisionen i några olika avseenden.

Enheten tolkar *redovisningsföreskrifter* och formar redovisningspraxis inom staten. Vid sidan av de ärenden som har en sådan dignitet att de tas upp i redovisningskommittén (REK) tar redovisningsrevisorer några gånger i veckan upp frågor på mer informell väg.

När det gäller nya föreskrifter initierar redovisningrevisionen ibland insatser från enheten. Detta kan t. ex. leda till inlåning av personal från redovisningsrevisionen för att möjliggöra ett projekt. Redovisningsrevisionen ingår i referensgrupper till flera större projekt, t. ex. utvecklandet av den nya redovisningsmodellen.

För att underlätta rekrytering av *kvalificerad personal* har en speciell samarbetsform utvecklats med affärsverksrevisionen. Auktoriserade revisorer anställda vid affärsverksrevisionen deltar på en viss del av sin tid i projekt inom enheten för redovisning och finansiering. Enheten kan själv inte anställa sådan personal eftersom auktoriserade revisorer som inte medverkar i revision förlorar sin auktorisation.

Denna samarbetsform avses användas i ökad utsträckning bl. a. för att underlätta fullgörandet av enhetens uppgifter i REK-arbetet.

Sammanfattningsvis kretsar en stor del av samarbetet kring avgränsade och väldefinierade frågor. Samarbetet sker ibland i projekt. Samtidigt förekommer även rådgivningsverksamhet av mer informellt slag baserad på att redovisningsrevisorer känner vissa kompetenta personer inom enheten. Likaså bygger överföringen av erfarenheter från revisorerna delvis på informella kontakter.

Följande *kommentar* kan göras till de beskrivna sambanden. Huvuddelen av kontakterna sker i anslutning till ärenden och frågor samt i ett formellt mönster. Kontakterna är professionellt självklara och sambanden kan upprätthållas oberoende av organisationsform. De informella samband som förekommer kan i stor utsträckning utnyttja de kontakter som skapas i anslutning till ärenden, REK och projekt. Sambanden är således inte organisationsberoende. Organisationsformen kan knappast heller förhindra inlåning av kompetent personal från t. ex. affärsverksrevisionen. Breddas REK:s sammansättning kan förutsättningar skapas att även från andra håll tillföra den kompetens som auktoriserade revisorer företräder.

3.7 Verksamhet inom enheten för resultatstyrning

Enheten har omfattande kontakter med både förvaltnings- och redovisningsrevisionen. Kontakternas karaktär kan belysas med några exempel.

I genomförandet av olika aktiviteter i samband med den nya budgetprocessen har enheten samverkat med både redovisnings- och förvaltningsrevisionen. Samverkan har vidare skett med statskontoret. Det har gällt olika utbildningsaktiviteter för myndigheter och regeringskansliet. Dessutom har flera olika utbildningsaktiviteter genomförts inom RRV.

Ett gemensamt uppföljningsprojekt mellan förvaltningsrevisionen och enheten har genomförts i form av en genomgång av de särskilda direktiven för myndigheterna i första budgetcykeln. Liknande aktiviteter pågår för närvarande, bl. a. kring de fördjupade anslagsframställningarna.

När det gäller resultatanalysen har enheten ofta anlitats som expert av framför allt förvaltningsrevisionen. Detta har inneburit att personal från enheten har medverkat i projekt inom förvaltningsrevisionen. Samtidigt har exempel på resultatanalys ofta hämtats från förvaltningsrevisionella rapporter för att användas i olika skrifter och seminarier.

Motsvarande utnyttjande av den expertkompetens som finns inom enheten, och även inom enheten för redovisning och finansiering, har skett bl. a. när det gäller regeringsuppdrag som förvaltningsrevisionen haft beträffande användningen av stiftelseformen i statlig verksamhet och förutsättningarna för styrning av verksamhet som bedrivs i stiftelseform. När det gäller den studie som förvaltningsrevisionen utfört om förutsättningarna för att avveckla byggnadsstyrelsens lokalförsörjningsmonopol, deltog både enheterna för resultatstyrning samt redovisning och finansiering med expertkompetens.

Inom enheten pågår för närvarande ett arbete kring anslagskonstruktioner och en förbättrad utformning av regleringsbreven i första hand inriktad på myndigheterna i budgetcykel 1. I detta arbete har enskilda redovisningsrevisorer på en mer informell basis bidragit med sina erfarenheter. Dessutom genomför enheten vissa informationsinsatser riktade till redovisningsrevisorerna vad gäller nya anslagskonstruktioner och förändrade krav på regleringsbreven.

Statskontoret har haft i uppdrag att tillsammans med RRV kartlägga olika typer av resultatmått som används inom bl. a. myndigheterna. Enheten har samordnat RRV:s insatser. I projektet har tjänstemän från förvaltningsrevisionen och redovisningsrevisionen deltagit.

Det projekt om årliga resultatredovisningar som avslutades i september 1989 och den fortsatta försöksverksamhet som bedrivits har präglats av en hög grad av samverkan med redovisningsrevisionen. Denna har bl. a. på försök granskat de resultatredovisningar som ett femtontal myndigheter gjort inom ramen för försöksverksamheten.

Företrädare för enheten har deltagit i det projekt om effektivitet i statsverksamhet som bedrivs inom förvaltningsrevisionen. Projektet kommer att resultera i en skrift med bidrag från både förvaltningsrevisionen och enheten.

Sammantaget kan konstateras att enhetens olika kontakter med de två andra avdelningarna inom RRV är av betydande omfattning och kan betecknas som dagliga. Samarbetet kretsar till stor del kring väl avgränsade, ofta projektlagda aktiviteter. Till en del handlar det också om ett utnyttjande av den kompetens som finns inom enheten, ofta baserat på

informella kontakter. Detta synes vara den del av ekonomiska avdelningen där sambanden till förvaltningsrevisionen för närvarande är starkast.

Följande *kommentar* kan göras till de beskrivna sambanden. Huvuddelen av kontakterna mellan enheten för resultatstyrning och andra enheter inom RRV hänger samman med den aktuella utvecklingen av budgetsystemet. Detta arbete leds på olika sätt från civildepartementet. Viktigt arbete utförs av särskilda utredare som regeringen tillkallat. RRV och statskontoret medverkar med sitt samlade kunnande. Inom RRV sker formella kontakter på detta område i väsentlig mån inom ramen för projekt. I projekt över myndighetsgränser sker också samverkan med statskontorets avdelning för förvaltningsekonomi. Dessa kontakter och samband bör kunna vidmakthållas oavsett organisationsform. Den splittring av kompetens och resurser som på detta område föreligger mellan RRV och statskontoret ställer nu stora krav på att civildepartementet på olika sätt samordnar ansträngningarna. Utvecklingsarbetet bygger också på en mängd informella kontakter mellan tjänstemän vid enheten för resultatstyrning och övriga RRV. En del av dessa innebär att i projekt och liknande upparbetade kontakter kan utnyttjas. I en del andra fall kan sambanden vara baserade på helt informella individkontakter som underlättas av att personerna tillhör en gemensam organisation.

3.8 Verksamhet vid enheten för systemutveckling

I arbetet med regeringens uppdrag till RRV avseende framtida statliga ekonomiadministrativa system, deltog redovisningsrevisionen genom att precisera vissa krav på ett framtida ekonomisystem. Detta resulterade i en bilaga i rapporten om bl.a. revisionens krav i fråga om kontroll och säkerhet i ekonomisystem.

När det gäller det fortsatta arbetet med systemframtagning är företrädare för redovisningsrevisionen aktiva medarbetare. De tillför både en bred erfarenhet när det gäller ekonomifrågornas hantering och problem i myndigheterna och kunskap om de krav som ställs för att uppnå reviderbarhet och säkerhet. Tillsammans med företrädare för förvaltningsrevisionen ingår de också i en särskild referensgrupp.

Följande *kommentar* kan göras till de beskrivna sambanden. Vid utveckling av nya ekonomisystem av större eller mindre omfattning har redovisningsrevisorerna en given roll. Detta gäller antingen det är ett myndighetsspecifikt eller ett generellt system. (Jfr vad som anfördes i avsnitt 3.4 om prövning och rådgivning). Det är en självklarhet att revisorernas synpunkter och krav skall inhämtas under arbetets gång. Kontakterna sker kring väl definierade aspekter och sakfrågor. I allmänhet dokumenteras revisorernas krav. Oavsett organisatorisk struktur kan säkerställas att revisorernas krav kommer fram med full tydlighet.

3.9 Diskussion

Beskrivningen och analysen av de olika verksamheterna vid RRV:s ekonomiska avdelning har gjorts bl.a. för att belysa vilka sakliga och verksam-

hetsmässiga konsekvenser som uppstår om verksamheterna bedrivs utan en omedelbar organisatorisk anknytning till RRV:s två revisionsavdelningar.

Presentationen av sakförhållandena visar att särskilt omfattande samband finns mellan verksamhet vid den *ekonomiska avdelningen och redovisningsrevisionen*. I praktiskt taget alla samband som kunnat identifieras rör det sig om kontakter som tas i beredningen av ärenden eller frågor som aktualiserats utifrån eller om kontakter som är helt självklara för den personal som utför arbetsuppgifterna. Detta gäller t. ex. kontakterna med revisorerna i anslutning till arbetet med riksredovisningen, utformning av ekonomisystem och utformning av redovisningsföreskrifter. I dessa fall skapas oberoende av organisatorisk struktur rutiner och kontaktmönster för att lösa aktuella uppgifter. Revisorernas väl definierade roll och uppgift medverkar härtill.

Det ligger i sakens natur att behov också finns av kontakter i lösligare former. Idéer, upplysningar, erfarenheter och råd kan förmedlas på detta sätt. De personkontakter som etableras i de formella kontakterna är normalt också väl lämpade för informella kontakter.

Presentationen har också visat att tjänstemännen vid den ekonomiska avdelningen behöver ha kontakt direkt med "berörd revisor", dvs. den revisor som ansvarar för revision av en viss myndighet. Även det omvända gäller, dvs. revisorer tar kontakt med den person på den ekonomiska avdelningen som är ansvarig för ett sakområde och som har kunskap. En mindre del av kontakterna kanaliseras över avdelningarnas ledningar. Detta är ett tecken på att här aktuella samband och kontakter inte behöver och kan lösas med organisatoriska åtgärder.

I detta sammanhang kan erinras om att redovisningsrevisionen så sent som under 1986 och 1987 inordnades i RRV. Tidigare hade denna revision under lång tid utförts av tio fristående revisionskontor som var knutna till värdmyndigheter samt av försvarets civilförvaltning. Såvitt bekant framfördes under denna tid inte några synpunkter som innebar att nödvändigt samarbete försvårades av då rådande organisatorisk uppdelning av redovisningsrevisionen och verksamheten inom den nuvarande ekonomiska avdelningen.

Inordnandet av redovisningsrevisionen i RRV syftade till att göra redovisningsrevisionen oberoende och extern i förhållande till revisionsobjekten samt till att på olika sätt öka effektiviteten i revisionen. Förslaget lämnades av verksledningskommittén (VLK). Det är värt att notera att varken VLK eller RRV i sitt tillstyrkande remissyttrande över VLK motiverade införlivandet av redovisningsrevisionen i RRV med att några fördelar skulle vinnas däri att sambanden och kontakterna mellan redovisningsrevisionen och verksamheten vid den ekonomiska avdelningen skulle främjas av en sådan åtgärd. Inte heller sågs några nackdelar med att ur försvarets civilförvaltning bryta ut redovisningsrevision avseende försvaret och således organisatoriskt skilja den från den centrala ekonomiadministrativa verksamheten inom försvaret.

Dåvarande chefen för RRV betonade i sin skiljaktiga mening till verkets remissyttrande att VLK underlåtit att nämna de problem som dess förslag

skapar. Ett problem av principiell art är, enligt verkschefen, att förslaget medför att det högsta myndighetsansvaret för den statliga redovisningen och den statliga redovisningsrevisionen kommer att ligga på en hand, vilket gör att redovisningsrevisionens oberoende trots allt kan ifrågasättas. Verkschefen såg också fördelar i om RRV:s stabsuppgifter, dvs. ansvaret för redovisningen och därmed sammanhängande frågor samt frågor om taxor och avgifter, upphandling och normeringsverksamhet, förs bort från RRV vid bildandet av ett nytt RRV under riksdagen.

Mot bakgrund av den genomgång som nu gjorts är det svårt att tro att de nödvändiga och önskvärda sambanden och kontakterna mellan den ekonomiska avdelningen och avdelningen för redovisningsrevision är av sådant slag att de kan nå en tillräcklig omfattning endast om de två avdelningarna ingår i samma organisation. Det förefaller också vara klart att verksamheterna i de två avdelningarna inte behöver samordnas av en gemensam ledning för att ett gott resultat skall erhållas. En annan sak är att, om en åtskillnad görs, vissa åtgärder kan behöva vidtas för att skapa fora och kanaler som underlättar kontakter över myndighetsgränser. Gemensamma arbetsgrupper, ömsesidig medverkan i projekt, bildandet av referensgrupper, samverkan i planering, inlåning och utbyte av personal, produktionsavtal och samlokalisering är exempel på sådana åtgärder.

Vad så gäller sambanden mellan verksamhet vid *ekonomiska avdelningen och förvaltningsrevisionen* har kunnat konstateras att dessa utom på ett område genomgående är svaga. Det är i första hand enheten för resultatstyrning som i nuvarande utvecklingsfas av det nya budgetsystemet har behov av att i projekt och informellt ha väl utvecklade kontakter med avdelningen för förvaltningsrevision och även med avdelningen för förvaltningsekonomi vid statskontoret. Arbetet med att utveckla och införa det nya budgetsystemet i statsförvaltningen leds aktivt från civildepartementet och innefattar vid sidan av arbete inom RRV och statskontoret också verksamhet som samordnat utförs inom ramen för kommittéväsendet. Betänkanden från revisionsutredningen (SOU 1990:64) och budgetpropositionsutredningen (SOU 1990:83) samt förevarande utrednings arbete är exempel härpå. I ett sådant perspektiv ter sig sambanden och behovet av kontakter mellan vissa enheter inom RRV inte som en central samordningsfråga som kan ha organisatoriskt styrande verkan.

4 Samband med verksamheter vid andra myndigheter

RRV:s ekonomiska avdelning har många kontakter med andra myndigheter m. m. Det är möjligt att skilja mellan olika roller som dessa myndigheter kan ha gentemot ekonomiska avdelningen. De kan sålunda vara beställare eller uppdragsgivare, medproducent eller leverantör samt användare eller kunder. I det följande beskrivs sambanden mer ingående.

Civildepartementet

Kontaktytorna med civildepartementet är betydande. RRV hör till civildepartementet och många kontakter är de som normalt förekommer mellan ett fackdepartement och en myndighet.

Regeringen lämnar också genom civildepartementet uppdrag till RRV som handläggs vid den ekonomiska avdelningen. Uppdragen kan gälla att utföra olika uppgifter inom framför allt områden som budgetprocessen, statens redovisning och finansiering. Vid sidan av formella uppdrag kan många gånger projekt eller verksamheter inom RRV komma till stånd efter mer informella diskussioner med företrädare för civildepartementet. Kontakterna i samband med sådana uppdrag kan vara mycket intensiva.

När det gäller insatser på olika utvecklingsområden kan regeringen genom civildepartementet lämna underlag som kan påverka inriktningen på arbetet. Så har t. ex. skett i samband med RRV:s insatser i samband med den nya budgetprocessen.

Finansdepartementet

Också kontaktytorna med finansdepartementet är stora. Avdelningens funktion som ekonomistab föranleder nära nog dagliga kontakter med tjänstemän i finansdepartementet i diverse löpande ärenden eller när komplikationer inträffar i den statliga ekonomiadministrationen. Därutöver lämnar regeringen genom finansdepartementet utvecklingsuppdrag inom främst områden som finansiering, betalningar och cash-management, avgifter och anslagssystemet. Vidare ansvarar finansdepartementet för de föreskrifter som styr stora delar av det löpande arbetet inom avgiftsenheten.

Finansdepartementet är uppdragsgivare och närmaste användare av produkterna och tjänsterna inom området ekonomisk information. Det gäller t. ex. riksredovisning, budgetprognoser, inkomstberäkningar och viss finansstatistik.

Finansdepartementet lämnar också visst underlag för arbetet med bl. a. budgetprognoser och inkomstberäkningar. Det gäller t. ex. antaganden om pris- och löneutveckling och vissa regeringsbeslut.

Övriga departement

Inom ekonomiska avdelningen genomförs ibland uppdrag knutna till en enskild myndighet eller sektor. Särskilt vanligt är detta på avgiftsområdet. Vid sidan av formella uppdrag förekommer även här mer informella rådgivningsinsatser av kortare varaktighet, t. ex. i samband med upprättandet av regleringsbrev. Frekvensen av dessa kontakter är mycket varierande. När det gäller större uppdrag kan de betraktas som sporadiska. Insatserna av rådgivningskaraktär kan däremot vara tämligen frekventa. Med de olika fackdepartementen sammantagna torde några kontakter förekomma varje vecka.

Andra stabsmyndigheter

Verksamheten vid den ekonomiska avdelningen medför omfattande kontakter med de övriga stabsmyndigheterna. De frågor där kontakt behövs har ökat och omfattningen på kontakterna har vuxit de senaste åren.

Med statskontoret förekommer nära nog dagliga kontakter. Det gäller bl. a. olika former av erfarenhetsutbyte och ömsesidigt deltagande i olika projekt vid respektive myndighet. De senaste årens omfattande aktiviteter riktade till myndigheterna i samband med den nya budgetprocessen har också genomförts i samarbete med statskontoret. Under senare tid har även SAV medverkat häri.

Med SAV äger därutöver kontakt rum i samband med enskilda projekt, bl. a. i fråga om småmyndigheter.

Tjänstemän vid ekonomiska avdelningen har under senare år vid flera tillfällen medverkat som experter vid utarbetandet av material som getts ut av SIPU. Dessutom har personal från avdelningen medverkat vid kurser och konferenser.

Beträffande SPV äger kontakter rum bl. a. inom ramen för en permanent styrgrupp kring samordning av EA- och PA-systemen. I denna ingår bl. a. generaldirektörerna i respektive myndighet samt tjänstemän från statskontoret och SAV. Avdelningen och SPV har dessutom löpande kontakter när det gäller drift och förvaltning av system.

Statliga myndigheter

Kontakterna med de statliga myndigheterna är givetvis mycket omfattande.

En formellt reglerad relation är att samtliga myndigheter genom system S eller genom statsbokföringen lämnar underlag för riksredovisningen. 50 à 60 myndigheter lämnar också särskilt underlag för budgetprognoser och inkomstberäkningar. Det kan gälla t. ex. utvecklingen av vissa anslag och skatter.

Andra formella relationer gäller samråd vid beslut om taxor och avgifter samt vid prövningen av myndighetsegna redovisningssystem.

I driften och förvaltningen av olika ekonomisystem är kontakterna med myndigheterna intensiva. Exempelvis besvarade system S-upplysningen under ett år över 2 000 förfrågningar.

Ett antal myndigheter medverkar i avdelningens utvecklingsarbete genom direkt arbete i projekt eller genom medverkan i referensgrupper. Exempel på detta är arbetet med de årliga resultatredovisningarna i vilket sammanlagt ett 20-tal myndigheter deltagit och försöken med ett nytt generellt redovisningssystem (Cosmos).

Kontakterna med myndigheter i samband med seminarier och konferenser är också mycket omfattande. Sammanlagt har företrädare för ett par hundra myndigheter deltagit i sådana verksamheter de senaste två à tre åren. Med de 70 à 80 största myndigheterna äger i regel flera sådana kontakter rum årligen. Ekonomiska avdelningen har inom RRV huvudansvaret för utbildningen av myndigheterna i den nya budgetprocessen,

vilket betyder att avdelningen har kontakt med alla myndigheter vid några tillfällen under varje treårsperiod.

Det blir allt vanligare att myndigheterna efterfrågar direkta konsultinsatser från avdelningen. I takt med att avdelningen bygger ut kapaciteten för sådana insatser kan allt fler önskemål tillgodoses.

Statistiska centralbyrån

Underlaget från avdelningens finansstatistiska verksamhet ställs regelbundet till SCB:s förfogande vid några tillfällen per år för att användas vid sammanställning av nationalräkenskaperna.

Skatteförvaltningen

Riksskatteverket och de lokala skattemyndigheterna medverkar årligen i arbetet med att ta fram urval av deklarationer som underlag för de taxeringsstatistiska beräkningarna.

Konjunkturinstitutet

Konjunkturinstitutet lämnar vid några tillfällen per år vissa antaganden för inkomstberäkningarna.

Riksgäldskontoret

Kontakter med riksgäldskontoret förekommer på flera olika områden. Ett område är avstämningar av statens kassaflöden som underlag för RRV:s prognoser och riksgäldskontorets löpande likviditetsprognoser. Vidare utnyttjar riksgäldskontoret uttag ur betalningssystemet Cassa Nova. Dessutom genomförs flera olika samarbetsprojekt, t. ex. kring räntekonto med kredit och låneformer för investeringar. Vissa kontakter sker också kring redovisningen av kreditgarantier. RRV har också utvecklat riksgäldskontorets redovisningssystem för kreditgarantier.

DAFA Data AB

DAFA svarar för datordriften av system S, inkl. beordrade ändringar i system och program, hantering av in- och utdata, utskick m. m. Driften av systemet är för närvarande reglerat i ett treårigt avtal med DAFA. Kontakterna i olika produktionstekniska frågor är mycket omfattande och sker dagligen.

Postgirot

Postgirot är en viktig leverantör och medproducent när det gäller hanteringen av det statliga betalningssystemet. RRV och postgirot har löpande

kontakter. Det nya statliga betalningssystemet Cassa Nova har utvecklats av postgirot på RRV:s uppdrag och tagits i bruk av myndigheterna för något år sedan.

Banker

Informationen om statliga kreditgarantier hämtas bl. a. från bankerna. Dessa, tillsammans med andra aktörer på kreditmarknaden, är också användare av ekonomisk information och prognoser från ekonomiska avdelningen.

Det förekommer också kontakter med enskilda banker, främst Nordbanken, i vissa frågor som gäller statliga betalningar. Även kontakter med bankgirocentralen förekommer ibland i principfrågor som gäller bankernas ställning i det statliga betalningssystemet.

Konsulter

Konsulter är en viktig grupp av medverkande när det gäller att i praktiken ta fram olika analytiska underlag som används i myndigheternas budgetprocess. RRV har därför genomfört utbildningsinsatser riktade till konsulter som har statliga myndigheter som kunder. Den ekonomiska avdelningen använder vidare konsulter vid utveckling av ekonomiadministrativa system.

Diskussion

I den mångskiftande verksamhet som bedrivs vid RRV:s ekonomiska avdelning förekommer omfattande kontakter av olika slag med departement, myndigheter och andra organisationer.

Ett mycket stort verksamhetsområde är drift och förvaltning av de statliga redovisnings- och betalningssystemen. Regeringen är här den yttersta uppdragsgivaren, men myndigheterna är de primära användarna av systemen. I den löpande hanteringen samverkar RRV med främst DAFA, postgirot, banker och riksgäldskontoret. På grundval av en samverkan i fasta former sker också på ett naturligt sätt ett smidigt informellt samarbete. De etablerade kontakterna har också i flera fall kunnat användas för utvecklingsarbete på området.

Ett annat stort område är ekonomisk information om den statliga verksamheten. I detta fall är regeringen den yttersta uppdragsgivaren och också den primära användaren av informationen. Även konjunkturinstitutet och statistiska centralbyrån är användare. Formellt och informellt ger regeringen och även konjunkturinstitutet förutsättningar för olika beräkningar. Riksskatteverket och myndigheterna medverkar med underlag. Den ekonomiska informationen överlämnas till uppdragsgivaren formellt eller i några fall informellt under hand.

Utvecklingsarbete avseende t. ex. budgetprocessen och ekonomisystem sker i regel på grundval av formella uppdrag från regeringen genom civil-

och finansdepartementena. Uppdragen utformas vid behov i en dialog mellan berört departement och RRV. Det förekommer också att departementen är företrädda i styr- eller referensgrupper för olika, särskilt större, projekt. Vid sidan härav finns en mängd informella kontakter mellan berörda tjänstemän så att i utvecklingsarbetet vederbörlig anpassning till intentioner och föreliggande förhållanden kan ske smidigt.

Med de statliga myndigheterna förekommer samband och kontakter av olika slag. I några fall är det fråga om reglerade kontakter där myndigheterna är skyldiga att ta kontakt med RRV, t. ex. i fråga om avgifter och redovisningssystem. I andra fall skall vissa föreskrivna ekonomiska uppgifter lämnas. De flesta kontakter bygger emellertid på att den ekonomiska avdelningen lämnar service till de statliga myndigheterna i fråga om redovisning och betalningar.

Det är uppenbart att, på de områden som här har beskrivits, uppdrag kan lämnas, leveranser kan fullgöras och information kan flöda utan hinder av att ett stort antal departement, myndigheter och andra organisationer deltar i verksamheten. På några områden är produktionsuppgifterna reglerade i avtal, på andra områden har de en motsvarande stadga utan att avtal föreligger. Vid sidan av de reglerade kontakterna sker också ett informellt utbyte av information och synpunkter i syfte att säkerställa att olika mål blir tillgodosedda.

Det har inte gjorts gällande att det förhållandet att verksamheten är uppdelad på ett antal medverkande organisationer skulle försvåra nödvändiga kontakter och därmed försämra resultatet i denna för staten så betydelsefulla verksamhet. I stället kan nog hävdas att förekomsten av flera oberoende deltagare i flera fall bidragit till att en effektiv verksamhet kunnat komma till stånd genom att klara relationer skapats mellan bl. a. beställare och leverantörer av olika ekonomiska produkter och tjänster. I detta sammanhang kan dock hänvisas till vad som i bilaga 0 anförs om behov av samordning i fråga om gemensamma ekonomi- och personaladministrativa informationssystem.

5 Bedömning

I denna promemoria har interna och externa samband i RRV:s ekonomiska avdelnings verksamhet beskrivits och diskuterats. En uppfattning kan därmed fås om de verksamhetsmässiga förutsättningarna att dela upp verksamheten på olika myndighetsorganisationer om denna fråga blir aktuell för utredningen.

Mot bakgrund av beskrivningen och diskussionen i avsnitt 2 kan följande bedömningar göras av *sambanden inom den ekonomiska avdelningen.*

Sambanden mellan verksamheterna i enheterna för ekonomisystem, system S och systemutveckling är av sådan art och styrka att skäl finns att i en organisation hålla samman huvuddelen av dessa verksamheter. Redovisningen av statsgarantier synes dock inte nödvändigtvis behöva integreras med den övriga verksamheten.

Produktionen av ekonomisk information bygger i hög grad på underlag från systemverksamheten. Informationsflödet är starkt rutinartat. Om de två verksamheterna, som har olika uppdragsgivare, organisatoriskt skiljs åt, bör samverkan mellan de två verksamheterna regleras i ett avtal och den nuvarande gemensamma arbetsgruppen får då också en viktigare roll.

Utbytet av data och kunskap mellan å ena sidan enheterna för avgifter, redovisning och finansiering samt resultatstyrning och å andra sidan enheterna inom systemverksamheten synes inte vara av sådan karaktär att de nödvändigtvis behöver ingå i samma myndighetsorganisation. Mellan de tre förstnämnda enheternas verksamhet finns vissa kunskapsmässiga samband av betydelse och regeringen är till helt övervägande delen uppdragsgivare.

Innebörden av vad som nu sagts är att det, om övergripande skäl skulle finnas, bör vara möjligt att dela upp verksamheten vid RRV:s ekonomiska avdelning i en stabsfunktion som kan ha regeringen som uppdragsgivare och som på det ekonomiska området mot regeringen och myndigheterna arbetar med koncernledningens perspektiv för ögonen. En annan del är en servicefunktion som kan ha myndigheterna som uppdragsgivare och verksamhetens syfte är då att ge service till myndigheterna på dessas villkor.

Vad så gäller *sambanden mellan verksamhet vid den ekonomiska avdelningen och redovisningsrevisionen* kan följande bedömning göras.

Presentationen och diskussionen i avsnitt 3 visar att omfattande samband finns mellan verksamhet vid den ekonomiska avdelningen och redovisningsrevisionen. I praktiskt taget alla samband som kunnat identifieras rör det sig emellertid om kontakter som tas i beredningen av ärenden eller frågor som aktualiserats utifrån eller om kontakter som är helt självklara för den personal som utför arbetsuppgifterna. Revisorernas väl definierade roll och uppgift medverkar härtill.

Det ligger i saken natur att behov också finns av kontakter i lösligare former. De personkontakter som etableras i de formella kontakterna är normalt också väl lämpade för informella kontakter.

Genomgången visar också att tjänstemännen vid ekonomiska avdelningen behöver ha kontakt direkt med den revisor som ansvarar för revision av en viss myndighet. En mindre del av kontakterna kanaliseras över avdelningarnas ledningar. Detta är ett tecken på att organisatoriska åtgärder inte är särskilt betydelsefulla för att säkerställa dessa samband och kontakter.

Det förefaller osannolikt att de nödvändiga och önskvärda sambanden och kontakterna mellan ekonomiska avdelningen och avdelningen för redovisningsrevision är av sådant slag att de kan nå en tillräcklig omfattning endast om de två avdelningarna ingår i samma organisation.

Innebörden av vad som nu sagts är att det, om övergripande skäl skulle finnas, bör vara möjligt att bedriva verksamheten vid den ekonomiska avdelningen och redovisningsrevisionen i skilda myndighetsorganisationer. En annan sak är att då vissa åtgärder kan behöva vidtas för att skapa fora och kanaler som underlättar kontakter över myndighetsgränser.

Vad så gäller *sambanden mellan verksamhet vid ekonomiska avdelningen*

och förvaltningsrevisionen synes dessa, mot bakgrund av beskrivningen och diskussionen i avsnitt 3, vara svaga utom på ett område.

Det är i första hand enheten för resultatstyrning som i nuvarande utvecklingsfas av det nya budgetsystemet har behov av att i projekt och informellt ha väl utvecklade kontakter med avdelningen för förvaltningsrevision och även avdelningen för förvaltningsekonomi vid statskontoret. Arbetet med att utveckla och införa det nya budgetsystemet i statsförvaltningen leds aktivt från civildepartementet och innefattar vid sidan av arbete inom RRV och statskontoret också verksamhet som samordnat utförs av andra stabsmyndigheter och inom ramen för kommittéväsendet. I ett sådant perspektiv kan emellertid sambanden och behovet av kontakter mellan vissa enheter inom RRV inte anses vara av sådan art och styrka att de kan tillmätas organisatoriskt styrande verkan.

Innebörden av vad som nu sagts är att det, om övergripande skäl skulle finnas, bör vara möjligt att bedriva verksamheten vid den ekonomiska avdelningen och förvaltningsrevisionen i skilda myndighetsorganisationer. En annan sak är att i så fall även på detta område vissa åtgärder kan behöva vidtas för att skapa fora och kanaler som underlättar kontakter över myndighetsgränser.

I avsnitt 4 har översiktligt kartlagts de kontakter och *sambanden mellan den ekonomiska avdelningen och utomstående organ*. Därvid har framkommit att avdelningen har omfattande kontakter av olika slag med departement, myndigheter och andra organisationer.

Av de beskrivningar som lämnats är det uppenbart att på aktuellt område uppdrag kan lämnas, leveranser kan fullgöras och information kan flöda utan hinder av att ett stort antal departement, myndigheter och andra organisationer deltar i verksamheten. På några områden är produktionsuppgifterna reglerade i avtal, på andra områden har de en motsvarande stadga utan att avtal föreligger. Vid sidan av de reglerade kontakterna sker också ett informellt utbyte av information och synpunkter i syfte att säkerställa att olika mål blir tillgodosedda.

Med något undantag har det inte gjorts gällande att det förhållandet, att verksamheten är uppdelad på ett antal medverkande organisationer, skulle försvåra nödvändiga kontakter och därmed försämra resultatet i denna för staten så betydelsefulla verksamhet. I stället kan hävdas att förekomsten av flera oberoende deltagare i flera fall bidragit till att en effektiv verksamhet kunnat komma till stånd genom att klara relationer skapats mellan bl. a. beställare och leverantörer av olika produkter och tjänster.

Statsfinansiell information och det statliga betalningssystemet

Utredningen skall enligt direktiven uppmärksamma att regeringens behov av ekonomisk information kan tillgodoses och att fortsatt utvecklingsarbete kan bedrivas när det gäller det statliga betalnings- och redovisningssystemet. Arbetsuppgifter på dessa områden utförs av olika enheter inom RRV:s ekonomiska avdelning. Hur produktionen är organiserad och förutsättningarna för den behandlas i bilaga 11 om interna och externa samband i RRV:s ekonomiska avdelnings verksamhet.

1 Statsfinansiell information

I utredningens direktiv anges att regeringen behöver information om den statsfinansiella utvecklingen. Sådant underlag ges både i form av analys av utfall och som löpande prognoser för statsbudgeten på kort och lång sikt. Underlaget är av stor betydelse för stabiliseringspolitiska bedömningar av den svenska ekonomin och behöver successivt utvecklas.

I direktiven anges också att utredaren skall beakta regeringens behov av riksredovisning, finansstatistik, budgetprognoser och inkomstberäkningar samt annat underlag för statsfinansiella beräkningar och prognoser. Vidare anges att regeringens behov av underlag för analys av den statsfinansiella utvecklingen bör beaktas vid utformningen av förslagen.

1.1 Produkter, tjänster och avnämare

I bilaga 11, tabell 1, anges de viktigare produkter som hänförs till ekonomisk information.

När det gäller utfall för en gången period är det uppgifter ur system S eller ur kreditgarantisystemet (KG) som utgör den huvudsakliga källan för de bearbetningar och sammanställningar som görs inom enheten för ekonomisk information (EI). Vissa kompletteringar är dock nödvändiga att göra med utgångspunkt i material från annat håll. Exempelvis behövs till produkten "Årsbokslut för staten" kompletteringar rörande förmögenhetsredovisningen. Därför skickas en särskild enkät ut till ca 130 myndigheter med begäran om uppgifter om icke redovisade tillgångars värde och om nukostnader för vissa förmögenhetsobjekt.

För prognosdelarna som ingår i budgetprognoserna, inkomstberäkningarna och finansstatistiken krävs uppgifter såväl för inkomster som utgifter. Åtskilliga statliga myndigheter (inkl. affärsverken), riksbanken, statliga bolag och vissa departement gör på anmaning av EI särskilda beräkningar.

En speciell form av underleveranser utgör den information som EI

producerar med utgångspunkt i två särskilda urvalsundersökningar. Den ena gäller den årliga taxeringsstatistiska undersökningen, där ca 23 000 deklarationer slumpmässigt väljs ut från vilka de lokala skattemyndigheterna på särskilda blanketter gör vissa utdrag. Materialet bearbetas sedan av EI och sammanställs till ett basår från vilket framskrivningar görs för att beräkna fysiska personers inkomstskatt.

Den andra urvalsundersökningen gäller den s. k. bolagsenkäten som EI två gånger om året tillställer ca 4 000 aktiebolag m. fl. Efter bearbetning på EI utnyttjas materialet som underlag för beräkning av juridiska personers inkomstskatt.

1.2 Efterfrågesituationen

I RRVs instruktion finns angivet särskilda uppgifter som rör redovisning (3 §). RRV skall

- ha hand om riksredovisningen (punkt 5),
- göra prognoser över statsbudgetens inkomster och utgifter (punkt 6),
- utarbeta statistik över statens finanser (punkt 7).

När det gäller rapporter skall RRV enligt instruktionen (6 §) varje år till regeringen lämna

- beräkningar av statsbudgetens inkomster för nästkommande budgetår, avsedda som underlag för inkomstberäkningen i budgetpropositionen (punkt 2),
- reviderad beräkning av statsbudgetens inkomster för nästkommande budgetår, avsedd som underlag för inkomstberäkningen i kompletteringspropositionen (punkt 3),
- prognoser över utfallet av statsbudgeten (punkt 4),
- redovisning av statsbudgetens utfall för det senaste budgetåret (punkt 5),
- realekonomisk statistik över statens finanser (punkt 6).

Förutom kraven avseende beräkningarna av statsbudgetens inkomster är formuleringarna allmänt hållna. För tydlighets skull kan nämnas att redovisningen av statsbudgetens utfall och prognoser över statsbudgetens utfall också omfattar månadsvisa uppgifter. Vidare har regeringen i skrivelse 1987-12-03 givit RRV i uppdrag att till den 15 februari varje år i särskild ordning och i särskild struktur redovisa statsbudgetens utfall för sex budgetår bakåt i tiden.

Vid två tillfällen per år lämnar riksrevisionsverket beräkningar av statsbudgetens inkomster för det innevarande och kommande budgetåret. Dessa utgör underlag för inkomstberäkningarna i budgetpropositionen och kompletteringspropositionen. Som förberedelse görs inom enheten för ekonomisk information ett antal beräkningar av statsbudgetens inkomster, som regelmässigt diskuteras och analyseras tillsammans med budgetavdelningen. Vissa av dessa beräkningar utgör dessutom underlag för inkomstsidan i de prognoser över statsbudgetens utfall för det innevarande budgetåret som riksrevisionsverket lämnar genom budgetprognoserna. I anslutning såväl till dessa beräkningstillfällen som till de ordinarie kräver totalsammanställarna en mycket hög tillgänglighet – i princip kontinuerlig –

av de beräkningsansvariga för att vid behov förklaringar omedelbart skall kunna ges till beräkningsresultaten.

När det gäller budgetprognoser och inkomstberäkningar har en praxis utvecklats som innebär att beräkningsansvariga på RRV – utöver löpande kontakter – minst en gång per halvår möter tjänstemän som arbetar med totalsammanställningarna på finansdepartementets budgetavdelning för att diskutera det aktuella halvårets produktion och tidplaner (skriftliga). Vid dessa tillfällen behandlas också andra EI-produkter, t. ex. statsbudgetens preliminära utfall och aktuell finansstatistik.

För finansstatistiken gäller att en årlig (skriftlig) produktionsplan görs upp i samråd med finansdepartementets budgetavdelning (totalsammanställningarna) och ekonomiska avdelning, konjunkturinstitutet (KI) och statistiska centralbyråns (SCB) nationalräkenskaper, oftast via bilaterala kontakter.

Vidare gäller för finansstatistiken att en skriftlig begäran om vissa tabeller kommer från finansdepartementets ekonomiska avdelning inför arbetet med preliminär resp. reviderad nationalbudget. I denna begäran ingår också att tabellerna skall tillställas KI och SCBs nationalräkenskaper.

I anslutning till prognostillfällena har EI kontakt med tjänstemän i finansdepartementet och KI för att få erforderliga förutsättningar för beräkningarna. För att underlätta överföringen av information mellan RRV och finansdepartementet förbereds för närvarande en direkt PC-PC-koppling över telenätet.

För beräkningarna till preliminär resp. reviderad nationalbudget formaliseras kontakterna i två sammanträden. Det är tjänstemän vid finansdepartementets stabiliseringspolitiska enhet som sammankallar och leder dem. Till dessa sammanträden kallas totalsammanställarna, KI, RRV (EI) och SCBs nationalräkenskaper. Även tjänstemän från civildepartementet och socialdepartementet har på senare tid kallats. Speciellt berörs löneutvecklingen, både vad gäller utfall och prognoser.

Som underlag till KIs skatteberäkningar, såväl till den sedvanliga höstrapporten som till nationalbudgetarna, gör EI specialkörningar av taxeringsstatistiken och ibland även av bolagsenkäten. Preciseringar av förutsättningar sker genom kontakter med KI, oftast per telefon.

Till vissa delar blir den ekonomiska information som EI producerar föremål för vidare bearbetningar och sammanställningar, t. ex. i SCBs nationalräkenskaper, i KIs beräkningsmodeller och i riksgäldskontorets arbete med den statliga upplåningen. I samband med sådana bearbetningar framkommer ofta behov av förklaringar till varför en post har förändrats och då efterfrågas analysinsatser av EI för förklaringar. Eftersom EIs produktionstider är anpassade till avnämarnas, aktualiseras denna slags efterfrågan oftast i anslutning till att EI har överlämnat någon rapport. Generellt gäller att EI har en i stort sett daglig kontakt med någon av huvudavnämarna, dvs. finansdepartementet, KI, riksgäldskontoret eller SCB.

De månadsvisa prognoserna har sådan precision att de är mindre intressanta för riksgäldskontoret. Riksgäldskontoret använder enbart RRVs prognoser över vissa inkomster och gör självständiga bedömningar av

deras tillförlitlighet. I övrigt använder kontoret eget material för sina kortfristiga prognoser. Vidare prognostiserar riksgäldskontoret de statliga betalningarna för den närmaste 2-3 månadersperioden och följer upp dessa på en dag-för-dag bas. Detta innebär bl. a. att riksgäldskontoret upptäcker när utvecklingen börjar avvika från RRVs prognos. Denna information förmedlas till RRV.

En beskrivning av huvudavnämarnas krav på information från EI finns i rapporten (RRV dnr 1985:744) Den fortsatta utvecklingen av statens redovisningssystem. I huvudsak är de där framförda kraven aktuella även i dag.

Det finns också inslag av mer tillfällig efterfrågan på material och analyser såväl från de sedvanliga avnämarna som från andra. I många fall går det att tillgodose sådan efterfrågan. Ibland går det dock inte. Det beror då oftast på att möjlighet saknas att med rimliga resursinsatser ta fram den begärda informationen. Under senare år har det funnits en efterfrågan på beräkningar av effekter av olika förslag som funnits med i arbetet med skattereformen.

En speciell efterfrågan på ekonomisk information riktas mot RRVs taxeringsstatistiska undersökning. Genom regeringsbeslut 1981-07-09 har RRV medgivits rätt att i mån av resurser utföra uppdragsverksamhet knuten till denna undersökning. Det är speciellt intresseorganisationer, massmedier och departement som begärt specialbearbetningar av detta material. Hittills har denna efterfrågan dock varit av förhållandevis blygsam omfattning.

Det finns slutligen en internationell efterfrågan på statsfinansiell och ekonomisk information. OECD publicerar sedan länge årligen boken "Revenue Statistics" vari den offentliga sektorns inkomster redovisas i viss struktur. Begäran om underlag för detta kommer till RRV i särskilda skrivelser från OECD. Vidare levererar EI på skriftlig begäran från riksbanken uppgifter om statens inkomster och utgifter som sedermera publiceras i den årliga publikationen "Government finance statistics yearbook" från Valutafonden.

I RRV:s interna kostnadsredovisning är verksamhetsområdet ekonomisk information indelat i två produktgrupper, nämligen riksredovisning med finansstatistik samt budgetprognoser och inkomstberäkningar. Var och en av produktgrupperna är indelade i ett tiotal produkter och tjänster. Budgetering och redovisning sker mot dessa.

2 Den statliga kassahållningen och betalningssystemet i staten

I utredningens direktiv anges att en utveckling av det statliga betalningssystemet och metoderna för kassahållning m. m. som bidrar till en effektivare resurshushållning behövs. Vidare anges att behovet av fortsatt utvecklingsarbete avseende bl. a. betalnings- och redovisningsystemet skall beaktas.

2.1 Produkter, tjänster och avnämare

I bilaga 11, tabell 1, anges de viktigare produkter och tjänster som sammanhänger med det statliga betalningssystemet m. m.

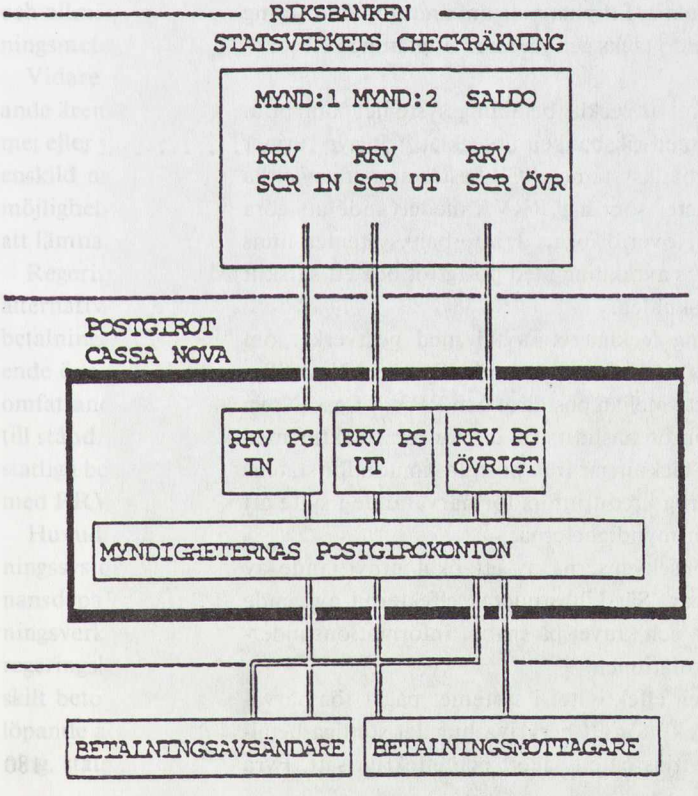
För närvarande föreligger det en skyldighet för statliga myndigheter att anlita riksbanken och postgirot för betalningar. Rätt att anlita statsverkets checkräkning (SCR) med anslutna postgirokonton ges en myndighet av RRV. Betalnings- och kassahållningsfrågorna är inom RRV koncentrerade till enheten för ekonomisystem.

Enligt regeringen (prop. 1989/90:100 bil. 1) bör det statliga betalningssystemet på längre sikt i princip utformas så att det skapas en valfrihet för allmänheten och myndigheterna att välja betalningsförmedlare. Riksdagen har dock framhållit (FiU 1989/90:24, rskr. 197) att, i avvaktan på en översyn av postverkets ekonomi, inga betalningsomläggningar bör ske som ger betydande konsekvenser för postgirot.

Det totala betalningsflödet genom statens betalningssystem beräknas innevarande år uppgå till cirka 3 000 miljarder kronor. Drygt hälften av betalningsflödet går via postgirot.

Det statliga betalningssystemets grundutformning illustreras i figur 1. Figuren har förenklats och visar endast de två statliga betalningsinstituten. Merparten av betalningsavsändarna och betalningsmottagarna har kontakt med det statliga betalningssystemet via postgirot.

Figur 1 Det statliga betalningssystemet



RRVs uppgifter när det gäller förvaltningen av det statliga betalningssystemet innebär bl.a. att betalningskonton som är anslutna till SCR kan erhållas efter ansökan hos RRV. Särskilt när myndigheter bildas och avvecklas är detta en viktig funktion. Många ärenden initieras även när större omorganisationer sker. Det anses också vara angeläget att kontostrukturen är så uppbyggd att betalningarna direkt kan bilda underlag för den statsfinansiella informationen.

För att få en löpande överblick över vilka betalningsvägar en viss myndighet tillämpar, underhåller RRV ett centralt register. Registret byggs för närvarande ut så att det på sikt även kan användas för avstämnings- och analysändamål.

RRV kontrollerar att myndigheterna varje kvartal och budgetår gör särskilda avstämningar av sina betalningar. Ett icke avsett utnyttjande av SCR har uppmärksammats. Detta medför ökade räntekostnader för staten. För närvarande pågår ett arbete med att införa förbättrade rutiner för de mycket stora betalningar som sker via riksbanken.

RRV redovisar löpande statskassans saldo och bruttoutfall. Statskassans saldo utgör skillnaden mellan in- och utbetalningar i statens betalningssystem. Variationerna är mycket stora mellan de olika månaderna och budgetåren.

Riksgäldskontoret har till uppgift att följa de statliga betalningarna. Flödet av betalningar slussas genom uppbyggnaden av det s.k. CassaNova till statsverkets checkräkning. I vissa fall sker betalningar direkt till eller från statsverkets checkräkning. Det uppkomna saldot hanteras dag för dag av riksgäldskontoret och riksbanken. Ett plussaldo används för amortering av statsskulden och ett minussaldo täcks genom ökad upplåning i riksbanken.

När det gäller insatser för att utveckla betalningssystemet kan bl.a. nämnas att RRV tillsammans med riksbanken utvecklat helt nya rutiner för SCR inom det centrala interbanksystemet. SCR består numera av cirka 100 underkonton för myndigheter som har RRV:s medgivande att göra direkta insättningar, uttag och överföringar. I interbanksystemet finns även särskilda konton för RRV:s avräkning med postgirot och ett särskilt konto för regleringen mot statsskulden.

RRV har för statens räkning tecknat ett avtal med postverket om medelshantering i postgirot via ett koncernsystem kallat CassaNova. Systemet har utvecklats i samarbete mellan postgirot och RRV. I CassaNova har ca 2 500 statliga postgirokonton anslutits till en koncernstruktur med automatiska tömningar till och täckningar från postgirokonton för statens betalningar. En ny rutin för rörlig kredit införs för närvarande i syfte att skapa större ränteincitament för myndigheterna.

För närvarande studeras konsekvenserna av ett ökat utnyttjande av bankgiro för statliga betalningar. Särskilt studeras effekterna avseende avstämningspunkter i rutinerna och kravet på snabbt informationsunderlag till den statsfinansiella informationen.

För att förbättra säkerhet och effektivitet i systemet pågår för närvarande arbetet med en "CassaBok" för att beskriva hur det statliga betalningssystemet skall kunna utnyttjas på ett säkert och effektivt sätt. Fyra

delar av CassaBoken har utgivits under april 1991. Resterande delar beräknas utkomma under 1991.

Inom ramen för förvaltningen av det statliga betalningssystemet ingår också bl. a. löpande lägesrapportering samt åtgärder i samband med bankkonflikter och andra betalningsproblem och bistånd till regeringskansliet avseende postgirot/bankgirot och bankernas medverkan i statens betalningsverksamhet. Andra viktiga uppgifter i detta sammanhang är utformningen av informationsunderlag för statsfinansiell information och revision samt nykonstruktion av informationsunderlaget för arbetet med förvaltningen av statsskulden. Inom ramen för förvaltningsverksamheten ingår också att upprätta nya rutiner för vissa myndigheter som fått regeringens tillstånd att utnyttja bankgiro och banker.

Enheten för ekonomisystem delas in i åtta funktioner, nämligen statskassan, statsbokföring, statsgarantier, systemekonomi, systemprövning, koncernanalyser, koncernekonomi och ekonomutbildning. Var och en av funktionerna är indelad i ett tiotal delfunktioner med produkter och tjänster. Planering, budgetering och redovisning sker i denna struktur.

2.2 Efterfrågesituationen

Betalningssystemet för statsförvaltningen är väl reglerat med lagar, förordningar, instruktioner och föreskrifter. Ett antal av dessa regler innefattar stående beställningar till RRV, t. ex. att företräda och kontrollera checkräkning i riksbanken med anslutna postgirokonton, utfärda föreskrifter och allmänna råd avseende statens betalningar samt att förnya kassahållningsmetoderna och betalningsrutinerna för statsförvaltningen i sin helhet.

Vidare förekommer kontakter mellan regeringskansliet och RRV i löpande ärenden som kan gälla t. ex. avsteg från det generella betalningssystemet eller yttranden i ärenden som gäller principer och tillämpningen vid en enskild myndighet. Det kan också innebära att RRV gör utredningar om möjligheterna att utnyttja bankgirot i det statliga betalningssystemet eller att lämna underlag till propositioner inom ämnesområdet.

Regeringen avser att ge RRV i uppdrag (prop. 1990/91:150) att belysa alternativa former för ersättning till postgirot för förmedling av statliga betalningar. Resultatet skall användas i den inom regeringskansliet pågående översynen av postverkets verksamhet, bl. a. för att bedöma om mer omfattande förändringar i den statliga betalningsförmedlingen bör komma till stånd. En viss ökad möjlighet för bankerna att delta i förmedlingen av statliga betalningar föreslås också. Berörda myndigheter kommer i samråd med RRV att pröva alternativa lösningar.

Huvudintressent inom regeringskansliet när det gäller det statliga betalningssystemet och kassahållningen i staten är finansdepartementet. Finansdepartementet har vid kontakter betonat att den miljö i vilken betalningsverksamheten är placerad har stor betydelse för i vilken utsträckning regeringskansliets krav kan tillgodoses. Från finansdepartementet har särskilt betonats vikten av att en sammanhållen kontrollfunktion genomför löpande avstämningar av betalningsströmmar över statsverkets checkräkning, statskassans saldo m. m.

Denna funktion behöver även kunna bedriva ett löpande analysarbete för att insatser snabbt skall kunna göras på kassahållningsområdet. Kunskap från denna verksamhet kan sedan föras vidare och omsättas i föreskrifter, allmänna råd och utvecklingsarbete. Samarbetet med riksgäldskontoret i kassahållningsfrågor kommer att fortsätta och intensifieras.

Riksgäldskontoret skall följa bruttoflödet av de statliga betalningarna och vid behov lämna förslag till regeringen på ändringar i regler för statliga inbetalningar och utbetalningar för att därigenom effektivisera den statliga betalningsverksamheten.

3 Diskussion

I de föregående avsnitten har beskrivits verksamheter som syftar till att säkra tillgången på information om den ekonomiska och finansiella situationen inom staten samt till att inom staten upprätthålla krav på säkerhet och effektivitet i de betalningssystem som staten använder. Verksamheterna utgör centrala delar i statens ekonomiförvaltning. Enheterna för ekonomisk information och ekonomisystem har en gemensam arbetsgrupp för samarbete om publikationen "Statens finanser".

När det gäller ekonomisk information har enheten för ekonomisk information inom RRV:s ekonomiska avdelning till uppgift att förse regeringen och några myndigheter med bl. a. underlag för uppföljning av statsbudgeten, för finanspolitisk analys och för bedömningar av upplåningsbehov. Som led i detta arbete samlas in, sammanställs, bearbetas samt analyseras information som ofta hämtas från de enskilda myndigheterna. Detta arbete resulterar i ett antal rapporter. Vissa delar av informationen överförs dock genom olika underhandskontakter.

När det gäller utveckling och förvaltning av statens betalningssystem utförs detta främst av enheten för ekonomisystem vid RRV:s ekonomiska avdelning. Verksamheten innebär att förutsättningar skapas för effektiv betalningshantering inom statsförvaltningen.

Det kan erinras om att hur här aktuell produktion är organiserad och förutsättningarna för den behandlas i bilaga 11.

Statens behov av ekonomisk information om sin verksamhet samt tillgång till effektiva betalningssystem och kassahållningsfunktioner är inte olika de behov som de mycket stora företagen har. I en konsultrapport, vars resultat kortfattat återges i bilaga 9, har förhållandena inom några olika koncerner belysts.

På samma sätt som inom dessa koncerner syftar den statsfinansiella informationen till att möjliggöra en effektiv uppföljning och styrning av resurserna. Koncerngemensamma föreskrifter för redovisning och rapportering är viktiga i ett sådant sammanhang. Även motsvarigheter till statens verksamhet när det gäller upprätthållandet av ett gemensamt betalningssystem återfinns inom de stora koncernerna. Dessa syftar till att styra kassaflödena för att möjliggöra effektiva centrala finansfunktioner.

Riksgäldskontoret har till uppgift att följa flödet av statliga betalningar.

Riksgäldskontoret kan sägas bl. a. fylla funktionen av internbank för staten samt tar upp lån, förvaltar lån och placerar kassaöverskott.

Inriktningen på RRV:s verksamhet på dessa områden sker med både formella och informella styrmetoder. När det gäller betalningssystemet är detta väl reglerat i lagar, förordningar, instruktioner och föreskrifter. När det gäller den ekonomiska informationen framgår vissa krav av instruktionen. Den konkreta inriktningen för de olika produkterna och tjänsterna har formats successivt under tidens gång. Produkterna har utvecklats i ett nära samspel mellan regeringskansliet, andra intressenter och RRV.

Finansdepartementet har framhållit betydelsen inte bara av det skriftliga materialet utan också av de informella kontakterna med tjänstemännen inom RRV. När det gäller inkomstberäkningarna framhålls t. ex. vikten av att de tjänstemän som utför beräkningarna finns tillgängliga för att förklara och analysera beräkningarna. Vidare sägs det ofta uppkomma behov av att göra specialanalyser av effekterna av olika åtgärder med konsekvenser för statsbudgetens inkomstsida. När det gäller kontrollfunktionen framhålls att denna bedriver ett löpande analysarbete för att insatser snabbt skall kunna göras på kassahållningsområdet.

De former som präglar kontakterna mellan framför allt finansdepartementet och RRV möjliggör att RRVs insatser kan anpassas till de behov som finns. Samtidigt kan det noteras att det regleringsbrev varmed RRV anvisas resurser för verksamheten för närvarande inte alls definierar vilka produkter och tjänster som skall framställas. Med hänsyn till den betydelse som tillmäts här aktuella produkter och tjänster samt det goda sätt på vilket de i flertalet fall kan preciseras till innehåll, egenskaper och kostnader, framstår det som önskvärt att beställningarna ges en långt klarare form. Behovet av analys avseende ekonomisk information är i stor utsträckning beroende av den ekonomiska och politiska utvecklingen. Detta medför att analysbehovets innehåll och omfattning är svårt att bedöma på förhand.

4 Bedömning

Verksamheten med att sammanställa ekonomisk och finansiell information om statsförvaltningen och rapportera denna till regeringen bör ses som en typisk stabsuppgift. Motsvarande gäller i de mycket stora företagen. Det är också en typisk stabsfunktion att styra, kontrollera och effektivisera kassaflödena så att likviditetsmässiga över- och underskott samlas och blir tillgängliga för en central finansfunktions hantering.

Styrning från regeringen och dess kansli av dessa stabsfunktioner sker med skriftligt angivna uppdrag och med muntligt framförda önskemål. De produkter och tjänster som framställs är ganska väldefinierade och resursåtgången är också känd. Med hänsyn till den betydelse som uppdragsgivaren tillmäter verksamheten och dess olika delar är det naturligt att beställningar av produkter och tjänster görs tydligare.

Det bör därför övervägas att regleringsbrevet för denna verksamhet utformas så att uppdrag lämnas för varje produkt eller produktgrupp. För varje uppdrag bör anges uppgift, handlingsregler och resurser samt de

resultat som förväntas uppnås. Den utförande myndigheten bör lämna en häremot svarande redovisning i sin årsredovisning. När det gäller analys av ekonomisk information kan helt naturligt specifika uppdrag avseende detta inte infogas i regleringsbreven. Däremot kan ett uppdrag lämnas att hålla viss resursmässig beredskap för ändamålet.

Administrativ service

I direktiven till utredningen uttalas att kammarkollegiet bedriver en ganska omfattande avgiftsfinansierad administrativ serviceverksamhet, bl.a. när det gäller ekonomisk redovisning, i förhållande till ett stort antal myndigheter. Denna verksamhet anges emellertid ha endast ett begränsat samband med kammarkollegiets övriga verksamhet. Utredningen har i uppdrag att pröva om denna verksamhet bör anknytas till den övriga stödverksamheten.

1 Behov och efterfrågan

Den administrativa service som behandlas här rör personal- och ekonomiadministration, dvs. vad som brukar benämnas PA- resp. EA-tjänster. De EA-tjänster som är aktuella är dataregistering av uppgifter, utformning av kontoplaner, bokslut, utbildning och konsultverksamhet m.m. PA-tjänsterna avser främst löneadministrativa tjänster av olika slag inklusive reseräkningsgranskning.

Motiven för att myndigheterna efterfrågar dessa tjänster kan variera, men den främsta anledningen synes vara att många myndigheter är för små för att det skall vara ekonomiskt försvarligt att med egen personal utföra EA- och PA-uppgifterna. Myndigheterna väljer i en sådan situation att köpa den nödvändiga kompetensen och kapaciteten från annat håll.

Det finns också situationer där även större myndigheter kan ha behov av att tillfälligt få disponera administrativa stödresurser, t.ex. vid nedläggningar eller andra omstruktureringar. Sammanslagningen av civilförsvarsstyrelsen och statens brandnämnd till det nya räddningsverket samt avvecklingen av statens förhandlingsnämnd var sådana fall. Vid händelser av detta slag inträffar ofta personalavgångar i ett tidigt skede som kan göra det svårt att upprätthålla den administrativa kompetensen. Tillfälligt inlånad personal och kunskap kan då vara en god lösning. Den omställning och bantning av den statliga administrationen som pågår talar för att statsförvaltningen i framtiden kommer att möta flera sådana situationer.

Statskontoret genomförde 1985 en utredning om små myndigheters behov av stöd i sin ekonomi- och personaladministrativa verksamhet (rapport 1985:35). Statskontoret konstaterade att behovet var särskilt påtagligt hos de mycket små myndigheterna, dvs. de som hade högst 40 anställda, men även vissa myndigheter med upp till 100 anställda hade behov av sådan service.

Drygt hälften av det 80-tal myndigheter som statskontorets utredning berörde hade redan någon form av ekonomi- eller personaladministrativt stöd. Vid ytterligare 25 av myndigheterna bedömdes sådant stöd leda till en mer rationell verksamhet.

Statskontoret ansåg att stödbehovet även kunde uppkomma akut, t. ex. vid långtidsfrånvaro eller vid uppbyggnad, omlokalisering och avveckling av statliga myndigheter.

Statskontoret menade att sårbarheten var den aspekt, som framstod som viktigast att beakta vid en bedömning av de mindre myndigheternas behov av administrativt stöd. Sårbarheten sammanhänger med att det i mindre organisationer saknas reservpersonal eller specialistkompetens – ofta bådadera – inom EA/PA-området. Åtminstone tre skäl för detta kan anföras. Ett skäl är att verksamheten inom en liten organisation inte kan splittras på alltför många kompetensområden utan att effektivitetsförluster uppstår. Ett annat skäl är att det är svårt att bygga upp och vidmakthålla kompetens på grund av att vissa ärendetyper återkommer mycket sällan. Viktigaste skälet är dock att det i allmänhet är alltför resurskrävande att bygga upp specialistkompetens och samtidigt hålla reservpersonal vid en liten myndighet.

Bedömningen av vilka rationaliseringsvinster som kan erhållas genom att externt administrativt stöd utnyttjas, måste sålunda ses mot den bakgrunden. Även om många små myndigheter i och för sig kan handlägga EA/PA-ärenden helt inom den egna organisationen, sker det till en hög kostnad och dessutom till priset av en lägre kvalitet. Risk föreligger därmed för med en besvärande sårbarhet och för att felaktigheter upp-står främst vid handläggningen av PA-ärenden.

När det gäller rationaliseringsvinsterna till följd av utnyttjandet av externt erhållen EA/PA-service, sammanfattar statskontoret dem på följande sätt:

Myndigheterna får tillgång till specialistkompetens och reservkapacitet, vilket säkerställer handläggningen av EA/PA-ärendena. Den internadministrativa verksamheten blir mindre resurskrävande, vilket skapar ett större utrymme för sakverksamheten.

Den enkätundersökning av myndigheternas behov och efterfrågan på externt stöd som utredningen låtit genomföra, visar generellt att särskilt de små (färre än 50 anställda) och i viss mån medelstora (50-150 anställda) myndigheterna har särskilda behov av externt stöd vad gäller administrativt stöd inom EA- och PA-områdena. Övriga myndighetsgruppers behov av extern administrativ service är mycket litet. Undersökningen bekräftar således den bild som statskontorets utredning tidigare givit.

2 Diskussion

Den administrativa serviceverksamhet på EA- och PA-området som behandlas här utfördes tidigare i stor utsträckning av de s. k. redovisningscentralerna (RC). Dessa upphörde den 1 juli 1989 då myndigheterna själva tog över de uppgifter som RC-organisationen utfört.

Kammarkollegiet var värdmyndighet för den största RC:n. Uppdrags-

verksamheten har fortsatt och ingår numera som en organisatorisk del i kammarkollegiet, kallad enheten för administrativ service.

Inte bara kammarkollegiet tillhandahåller denna typ av tjänster. Motsvarande tjänster erbjuds också av andra större myndigheter vilka ibland tidigare varit värdmyndigheter för en redovisningscentral.

Inom försvaret tillhandahålls administrativ service i Stockholmsområdet av det militära servicekontoret (MSK) som inrättades 1989. MSK:s verksamhetsfält är dock vidare och organisationen tillhandahåller en mängd andra uppgifter av administrativ karaktär än EA- och PA-verksamhet, t. ex. även transporter, lokalvård, lokaler, bevakning, kontorsadministrativa tjänster och telefonväxeltjänster.

Under den tid som förflutit sedan statskontoret gjorde sin utredning om administrativ service till de små myndigheterna har knappast behovet av stöd förändrats. Visserligen har obligatoriet att använda en s.k. redovisningscentral upphört och den tekniska utvecklingen har fortsatt, men det har inte påverkat de förhållanden som föranleder efterfrågan. En tydlig tendens är emellertid att myndigheternas efterfrågan minskar när det gäller ADB-registrering och liknande uppgifter och ökar när det gäller rådgivning och mer kvalificerat stöd.

I sin fördjupade anslagsframställning för perioden 1991/92 – 1993/94 pekar för övrigt RRV på att den avgiftsfinansierade verksamhet som verket bedrivit på det ekonomiadministrativa området varit mycket efterfrågad. Vidare uppges RRV:s resurser inte ha räckt till för att tillfredsställa myndigheternas efterfrågan på direkta stödinsatser. För att förbättra situationen avser RRV arbeta med utbildning, rådgivning och information. På rådgivningssidan bygger verket ut sitt stöd med avgiftsfinansierade insatser för att hjälpa myndigheterna att förbättra sin ekonomistyrning på sina egna villkor.

Frågan kan dock ställas om administrativ service behöver tillhandahållas i statlig regi. En liten statlig myndighets servicebehov kan liknas vid den som mindre, privata företag efterfrågar. Det finns en påtaglig efterfrågan från sådana företag, som tillgodoses av redovisningsbyråer. Skillnaden mellan dessa båda typer av verksamhet ligger i att de styrs av olika regler. För de statliga myndigheterna gäller bokföringsförordningen och statliga löne- och pensionsavtal, medan för företagen gäller bokföringslagen och aktiebolagslagen samt privata anställnings- och pensionsavtal. Detta synes ha gett en grund för marknadsmässig specialisering. Privata byråer har hittills inte visat något större intresse för den statliga marknaden. Det finns dock, vilket är väsentligt att framhålla, en potentiell konkurrens från privata företag när det gäller administrativa servicetjänster inom EA- och PA-området. Utredningens enkät visar detta.

Några formella hinder för att privata byråer att erbjuda tjänster finns inte i och med att här aktuell serviceverksamhet inte innefattar myndighetsutövning. För att administrativ service av detta slag skall finnas tillgänglig för myndigheterna torde det dock för närvarande vara nödvändigt att verksamheten sker i statlig regi. Privata byråer får emellertid inte utestängas. En statlig organisation på området måste därför verka under former som inte är konkurrensbegränsande. Någon företrädesrätt får säle-

des inte finnas, tjänsterna måste vara avgiftsbelagda och priserna skall spegla den verkliga kostnaden för att producera tjänsten.

Många mindre myndigheter ser det som en fördel att inte bara kunna få löpande arbete utfört. De vill också från samma organisation vid behov kunna få utnyttja mer kvalificerad kompetens, t. ex. i samband med bokslut, upprättande av kontoplaner eller tillämpning av löneavtal. För den organisation som tillhandahåller servicen är detta också en fördel, eftersom särskilt redovisningsservicen har periodmässiga toppar som tidvis binder en hel del resurser. Under andra tider kan resurserna användas för mer tillfälliga insatser av konsultativ karaktär.

Även om de administrativa EA-tjänster som kammarkollegiet erbjuder till stor del är enklare och inriktade på det löpande arbetet, ingår även mer kvalificerade tjänster liknande de som RRV avser tillhandahålla i en konsultorganisation. Det gäller exempelvis utformning av kontoplaner och rapportrutiner och utlåning av kvalificerade ekonomiadministratörer. Det är således fråga om delvis likartade tjänster som på samma villkor skall erbjudas samma kundkrets.

3 Bedömning

Främst de mindre myndigheterna i statsförvaltningen efterfrågar externt administrativt stöd inom främst EA- och PA-området. Det finns inget som tyder på att detta förhållande skulle förändras under överskådlig tid.

Vid utformningen av stödfunktioner i detta avseende måste dock beaktas, att de små myndigheterna representerar ett mycket litet antal anställda, närmare bestämt mindre än 2 000 av statsförvaltningens mer än 450 000 anställda). Efterfrågevolymen inom den statliga sektorn är alltså begränsad.

Skäl talar emellertid för att staten bör kunna erbjuda administrativt stöd för att möta den efterfrågan som trots allt finns. Detta måste dock ske i sådana former att tjänsterna är frivilliga och avgiftsbelagda samt att priserna på ett riktigt sätt speglar kostnaden för att producera dem. Stödets inriktning och omfattning skall helt bestämmas av den efterfrågan som finns.

Den administrativa servicen spänner över ett brett fält som innefattar löpande registrering, redovisning och konsultation. Den administrativa servicen bör drivas i en professionell miljö som ger goda förutsättningar för verksamheten att utvecklas innehålls- och marknadsmässigt. En sådan miljö ger också personalen möjligheter till en tillfredsställande yrkesmässig utveckling. Kammarkollegiet kan bedömas på sikt ha små möjligheter att erbjuda en sådan miljö. Skäl talar därför för att kammarkollegiets administrativa serviceverksamhet kan erbjudas gynnsammare förutsättningar om den fogas in i en organisation som lämnar stöd till myndigheterna bl. a. på det ekonomiadministrativa området.

Stöd i lednings- och chefsfrågor

Det är myndigheternas ledning som har det primära ansvaret för att verksamheten bedrivs rationellt och effektivt och som svarar för att produktiviteten ökar inom myndighetens ansvarsområde. Myndigheternas ökade ansvar och befogenheter för att utveckla och förnya sina verksamhetsområden inom ramen för myndigheternas uppdrag kräver kvalificerat stöd till myndighetschefer, deras närmaste medarbetare samt myndigheternas styrelser med tonvikt på ledarskapsfrågor och verksamhetsutveckling. Det stöd som staten och privata företag nu tillhandahåller samt behovet och efterfrågan på stöd i framtiden belyses i denna promemoria.

1 Bakgrund

Under 1980-talet har betydande insatser gjorts för att utveckla ledarskapet och chefsrollen inom statsförvaltningen. Särskild betoning har skett av ansvaret att förändra och förnya verksamheten och organisationen. En allmän ansats har varit att regeringen mer tydligt har givit uttryck för krav och förväntningar på de statliga cheferna genom att bl.a inpränta chefernas ansvar för förändring, förnyelse och effektivisering av den statliga sektorn, samt att klargöra arbetsgivaransvaret. Cheferna har även informerats om rationaliseringsinsatser som bedrivits centralt och som regeringen har förväntat skall fortsätta på myndighetsnivå.

Ett övergripande mål har varit att i både allmänna och i mer konkreta termer få myndigheternas ledning att rätt tolka regeringens uppdrag till myndighetens ledning.

I takt med att myndigheterna i allt större utsträckning i en målstyrd verksamhet skall anpassa verksamheten till nya ekonomiska villkor, har också arbetsgivaransvaret delegerats till myndigheterna. De statliga verken skall ikläda sig en tydligare arbetsgivarroll. Arbetsgivar- och lönepolitiken skall utformas och utvecklas på myndighetsnivå. För att personalpolitiken skall bli ett effektivt stöd i verksamheten, skall inte bara myndighetens ledning utan även chefer längre ner i organisationen ha kunskap om och känna ansvar för att personalpolitiken omsätts i konkreta verksamhetstermer. En effektiv statlig verksamhet kräver att personalpolitiken används som ett viktigt instrument för att utveckla verksamheten.

Civildepartementet har tagit många initiativ för att utvecklingsinsatserna har kommit till stånd med utnyttjande av personella insatser från andra departement. Stabsmyndigheterna har i varierande grad fått i uppdrag att genomföra insatserna. Civildepartementet och stabsmyndigheterna har således själva i stor omfattning agerat både som organisatörer, inspiratörer och som föreläsare.

Regeringens målgrupp för dessa centralt administrerade insatser har

varit generaldirektörerna och landshövdingarna samt deras närmaste medarbetare, dvs. de högre tjänstemän som normalt är föredragande i de statliga styrelserna. Dessa insatser har med få undantag finansierats av centrala medel. Regeringen har förutsatt att myndigheterna efter dessa utvecklingsinsatser själva skall genomföra ytterligare chefs- och ledningsutvecklingsprogram för övriga chefer inom myndigheten. Detta har också skett i stor utsträckning.

2 Ledningsutveckling

De myndighetsanpassade chefs- och ledningsutvecklingsinsatserna har naturligtvis strukturerats efter myndigheternas speciella behov.

Vanligt förekommande inslag har varit:

- Ökad effektivitet och produktivitet med koppling till en ökad måluppfyllelse.
- Utveckling av chefernas arbetsgivarroll.
- Chefernas ansvar och deltagande i utveckling av verksamhet och arbetsformer.
- Strategier för chefs- och personalledarerollen.
- Kommunikation och samverkan inom myndigheten.
- Förändringsarbetets begränsningar och möjligheter.
- En kundorienterad och serviceinriktad verksamhet.

Utvecklingsinsatserna har i allmänhet inriktats mot att diskutera föreställningar och värderingar kring chefs- och ledarskapet med betoning på att cheferna skall erkännas som ledare och förutsättas utöva ledarskap. Genom utveckling och nyrekrytering skall den statliga förvaltningen få ledare som tar vara på ledarskapets möjligheter och förpliktelser och som sätter verksamheten i centrum för sitt agerande. De anställda har berättigade krav att ställa på ledarskap och ledningsformer som innebär ökad självständighet, ansvar och personlig utveckling.

Insatserna har ofta inriktats mot att utveckla ledningsgruppen, dvs. hela ledningen för myndigheten. Dessutom har utrymme givits för individuella utvecklingsprogram. För att ledningsgruppen skall bli en resurs för verksamheten och inte enbart ett informationsforum, ställs krav på såväl kompetenta chefer, rätt sammansatt ledningsgrupp som lämplig ledningsorganisation och arbetsformer. Ledningsfrågorna har därför behandlats både på individnivå och på gruppnivå.

Ett annat syfte med ledningsutvecklingen har varit att skapa nätverk mellan statliga chefer med olika ansvarsområden. Civildepartementet har t.ex. svarat för målgruppen generaldirektörer och landshövdingar, SAV har skapat bredare kontaktytor för personalchefer och administrativa chefer medan RRV i viss utsträckning bidragit till att skapa kontaktnät mellan ekonomichefer. SIPU har genom olika utbildnings- och utvecklingsinsatser i form av regeringsuppdrag samt egna seminarier och kurser m.m. bidragit till att statliga chefer har knutits närmare varandra. Avsikten har varit och är att skapa kontakter som kan främja en dynamisk utveckling av statsförvaltningen.

Stödet till myndigheternas chefer och ledningsgrupper för utveckling av strategier, verksamhetsidé, mål för verksamheten och planer för hur myndigheterna skall nå målen för verksamheten är i hög grad en fråga om förtroende mellan myndigheten och de stabsmyndigheter eller konsultföretag som erbjuder stöd inom området. Därtill kommer att det ofta är en fråga om personliga relationer och kontakter. Myndigheterna anlitar särskilda personer inom stabsmyndigheten eller konsultföretaget för visst uppdrag eller för vissa typer av uppdrag. Överenskommelserna specificerar i de flesta fall vilka personer som skall anlitas.

Denna typ av konsultation, s.k top management consulting, kräver en bred och djup kompetens samt erfarenhet hos konsulterna.

Som ett led i regeringens strävan att stärka och utveckla ledarskapet inom den statliga sektorn inrättades statens institut för ledarskap (STIL) år 1988, som en särskild avdelning inom SIPU. Till STIL är knutet ett särskilt råd bestående av chefer från den civila förvaltningen, försvaret och affärsverken. STILs insatser inom ledningsområdet omfattar utveckling och genomförande av utbildning och konsultinsatser som i huvudsak berör chefsutveckling, chefsförsörjning och verksamhetsutveckling. Många insatser har koncentrerats kring att utveckla och förtydliga verksamhetsidéer, planeringsinstrument och uppföljningssystem för de myndigheter som anlitat STIL. Målgruppen för STILs verksamhet är myndigheternas ledning samt de chefstjänstemän som ingår i ledningsgruppen. STIL arbetar genom konsulter anställda inom avdelningen STIL samt med kvalificerade konsulter från andra delar av SIPUs verksamhet.

Statens Managementprogram (SMP)

SMP-utbildningen syftar till att högre chefer skall diskutera erfarenheter och, genom utbildning och projektarbete, få impulser till förändringar och ett stärkt nätverk mellan statliga chefer. Utbildningen genomförs under ett år och omfattar sju seminarier med mellanliggande arbete. Utbildningen riktas mot ledarskap, utveckling, förnyelse och förändring, målstyrning och effektivitet, rättssäkerhet och offentlighet.

Myndighetsinterna chefsutvecklingsprogram

Gemensamt för de för myndigheterna skräddarsydda programmen är att de syftar till att hos deltagarna öka förmågan att leda verksamheten, öka kunskaperna om planering, resursanvändning och utvärdering av verksamhet samt öka kunskapen om förändringsarbetet och organisationsutveckling.

All meningsfull ledningsutveckling, särskilt på myndighetsnivå, kombineras med verksamhetsutveckling, dvs. att uppnå ett bättre resultat. Många uppdrag innefattar arbete med att utveckla klarare verksamhetsidéer och mål för verksamheten.

Av den enkät till myndigheterna om deras behov av stöd som utredningen genomfört, och presenterar i bilaga 5, framgår att behovet av stöd inom området chefsutveckling bedöms öka starkt. Resultatet är inte förvånande mot bakgrund av 1980-talets fokusering på behovet av att utveckla statliga chefer. Det är de myndigheter som inom andra delar av området lednings- och organisationsutveckling anmält stora behov som högprioriterar chefsutveckling, nämligen centrala myndigheter med regional organisation, statliga stiftelser, universitet och högskolor, större myndigheter samt affärsverken inkl. deras regionala organisation. De små myndigheterna avviker påtagligt och har uppgett ett litet behov av stöd.

Av enkäten framgår att externa organisationer har utnyttjats i stor omfattning för chefsutveckling. Både konsultföretag och stabsmyndigheter, främst SIPU, har anlitats i chefsutvecklingsarbetet. Det är främst civila myndigheter av olika storlek som i viss utsträckning vänt sig till stabsmyndigheter. De nu omfattande behoven av stöd för chefsutveckling bedöms öka ytterligare i framtiden. Det är främst utbildningsinsatser som kommer att efterfrågas som externt stöd.

2.2 Ledningsutveckling för ett ökat myndighetsansvar i arbetsgivarfrågor

Avtalsbefogenheter och andra partsbefogenheter avseende arbetsgivarfrågor har i hög grad delegerats från SAV till myndigheterna under 1980-talet. Detta har ställt stora krav på en effektiv kommunikation mellan SAV och myndigheterna, bl.a för att SAV skall kunna samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Denna kommunikation har bl.a skett i form av chefsutvecklingsaktiviteter av olika slag.

Ett genomgående tema i av SAV anordnade seminarier, konferenser och kurser har gällt användningen av olika personalpolitiska instrument för att nå ett bra verksamhetsresultat. Inriktningen har varit att ge råd och stöd för ett arbetsgivaragerande som tillgodoser regeringens och myndigheternas intressen inom ramen för gällande författnings- och avtalsregler.

SAV har svarat för chefsutvecklingsinsatser på följande sätt:

1) Förhandlarkurser som riktar sig till personalchefer och andra förhandlingsansvariga. Under utbildningarna varvas policydiskussioner med förhandlingsspel.

2) Seminarier om Effektivitet och medbestämmande med deltagande från verksledningar och fackliga företrädare vid samma myndighet. Seminarierna syftar till att kartlägga respektive myndighets utgångsläge samt definiera och arbeta med konkreta utvecklingsprojekt med inriktning att ta tillvara och utveckla de anställdas kompetens och engagemang för en effektivare och mer resurssnål verksamhet.

3) Särskilda "managementkurser" om arbetsgivarrollen och verksamhetsansvaret vid små myndigheter med högst 50 anställda.

4) VEPA seminarier (Verksamhetsresultat, Ekonomi, Personalpolitik och Arbetsgivarageranden) där administrativa chefer, ekonomichefer och personalchefer samlas för att diskutera sambandet mellan de olika ansvarsområdena.

5) Personalchefsutbildningar. Dessa utbildningar, som totalt samlade 125 deltagare, genomfördes 1980-1985 av SAV och SIPU. Insatsen omfattade sammanlagt 6 internatveckor, gruppvisa projektarbeten samt självstudier under en sjumånadersperiod för varje grupp om 25 personer. Insatsen har nyligen utvärderats för att klarlägga bl. a. på vilket sätt arbetsgivarmedvetandet ökat, vilka nätverk som bildats och vilka kunskapshöjande effekter som uppnåtts. Utvärderingen visade att detta har varit en av de viktigaste insatserna för att öka de deltagande personalchefernas kompetens.

6) Arbetsgivarforum. Denna konferensform växte fram som en följd av personalchefsutbildningen för att främja kontinuitet och utveckling av ny och förändrad personalpolitik som en gemensam aktivitet mellan SAV och myndigheterna. Forumfrågorna anpassas till aktuella krav och utvecklingsområden. Policypapper framställs av arbetsgrupper utsedda av varje arbetsgivareforum samt presenteras, diskuteras och antas vid nästkommande forum. Dessa årliga konferenser har varit viktiga för att skapa gemensamma uppfattningar om förändring och förnyelse av den statliga personalpolitiken.

7) Avtalskonferenser. SAV anordnar konferenser för att med verksledningarna diskutera läget under de centrala avtalsförhandlingarna. När nya avtal slutits kommenteras avtalsresultatet. Ett genomgående tema under konferenserna är vilken arbetsgivarpolitik som leder till en förbättrad kompetensförsörjning.

Övriga insatser situationsanpassas och är styrda av efterfrågan vid de olika myndigheterna och kan beröra områden som jämställdhet, arbetsmiljö och kompetensförsörjning m. m.

En genomgående strategi för insatserna har varit att myndigheterna på ett tidigt stadium skall kunna påverka både innehåll och inriktning av personalpolitiken samt att skapa nätverk mellan de olika myndigheterna. SAVs arbete har gradvis förändrats i takt med att löne- och avtalsfrågorna har decentraliserats till myndigheterna. Det har blivit en allt viktigare uppgift för SAV att föra ut intentionerna bakom den statliga arbetsgivarpolitiken.

I arbetet att få statliga chefer att förstå och utveckla sitt kunnande om arbetsgivarfrågor samt att ta sitt ansvar som arbetsgivare har behovet av stöd varit förhållandevis stort. Enligt enkäten är det särskilt de statliga stiftelserna, universitet och högskolor samt de centrala myndigheterna med regional organisation och de stora myndigheterna som har uttryckt störst behov av stöd. Affärsverken och de små myndigheterna anser sig ha minst behov av stöd eller har klarat uppgifterna själva.

När det gäller frågan om externt stöd faktiskt använts är det enligt enkäten de stora myndigheterna, de centrala myndigheterna med regional

organisation, de statliga stiftelserna och länsstyrelserna som varit de främsta användarna. Affärsverken har nyttjat externt stöd i ringa omfattning.

Behovet att utveckla cheferna i deras arbetsgivarroll bedöms i enkätsvaren öka av omkring en tredjedel av myndigheterna. Det gäller de flesta myndighetstyper, dock inte i samma utsträckning regionala organ av olika slag.

2.3 Utveckling av styrelsearbetet

Förändringsarbetet har fortsatt med olika åtgärder för att få styrelserna mer engagerade i en effektivare budgetdialog och budgetprocess samt med att anslagsframställningarna skall utgöra bättre beslutsunderlag för regeringen. Samtidigt har regeringen försökt skapa en större flexibilitet på myndighetsnivå genom att minska detaljstyrningen.

Behovet att förbättra styrelsearbetet har – att döma av enkätresultatet – varit relativt lågt från samtliga myndighetstyper. Behovet har dock varit något större bland civila myndigheter av olika storlek. Många myndigheter lågprioriterar området såsom universitet och högskolor, länsstyrelser, affärsverken samt de militära myndigheterna. Myndigheternas bedömning av det framtida behovet är oförändrat lågt. Stabsmyndigheterna dominerar när det gäller vanliga civila myndigheters anlitande av extern organisation, däremot inte bland affärsverken.

SIPU/STIL har regeringens uppdrag att utbilda de centrala ämbetsverkens styrelser om de så önskar. Uppdraget föranleddes av verksledningsbeslutet, den nya verksförordningen, den nya budgetprocessen, nya instruktioner för myndigheterna samt delvis annan sammansättning av styrelserna.

Utbildningen "Aktiv Styrelse" har fått formen av styrelsekonferenser för varje verksstyrelse som så önskar. STIL har utvecklat läromedel och utbildningsinnehåll. Normalt behandlas under konferenserna inriktningen av myndigheternas verksamhet, styrelsens roll, diskussion med departementsföreträdare om nuvarande och framtida verksamhet, treårsbudgetering, ledamöternas enskilda roller samt styrelsens arbetsformer. Utbildningen har ofta kombinerats med att grunderna för styrelsens arbetsplanering har bestämts av styrelsen med hjälp av STIL-konsulter. Under budgetåret 1990/91 beräknas huvuddelen av konferenserna ha genomförts.

En av SIPU nyligen genomförd utvärdering av den utbildning som bedrivits visar att

- styrelseutbildningen bör genomföras enligt planerna för styrelser som ännu inte utbildats och för nytillkommande ledamöter,
- kombinationen reform-styrelseutbildning har varit framgångsrik,
- smärre modifieringar av utbildningen bör göras,
- uppföljningsåtgärder bör erbjudas redan utbildade styrelser,
- en del myndighetsinstruktioner bör modifieras så att styrelsens roll och arbete bättre harmonierar med intentionerna bakom förändringsarbetet,
- sammansättningen av vissa myndighetsstyrelser bör ses över,
- utbildningsinsatser för dem som nominerar styrelseledamöter behövs.

2.4 Rekrytering av chefer

Vikten av att rekrytera rätt chefer för varje myndighets specifika verksamhet har rönt allt större uppmärksamhet i takt med att insikten om ledningsfunktionens betydelse för ett effektivt förändringsarbete har ökat. De högre cheferna skall vara pådrivande i arbetet med att förändra myndigheterna från den traditionella myndighetsrollen till en mer kundorienterad verksamhet. Bra chefer är en grundläggande förutsättning för att förnyelsen av den statliga sektorn skall lyckas. Myndigheterna ställer allt större krav på att cheferna skall ha de rätta ledaregenskaperna.

I verksledningspropositionen (1986/87:99) anges skäl för ett fördjupat engagemang från regeringens sida i myndigheternas chefsförsörjning. Om regeringens roll sägs bl.a att regeringen genom olika åtgärder skall verka för att myndigheternas chefsförsörjning inriktas mot att åstadkomma

- en väl planerad chefsförsörjning,
- möjligheter till ökad chefsrörlighet,
- ersättarplanering för chefsbefattningar,
- identifiering och utveckling av tänkbara chefer och med särskild inriktning att öka andelen kvinnliga chefer,
- systematisk utveckling av chefer.

Rekrytering av högre chefer inom den statliga sektorn sköts – utom vad gäller verkschefer – i allt större utsträckning av myndigheterna själva. När regeringen utser cheferna sker det i de flesta fall efter förslag från myndighetens chef. Det är alltså inte regeringen utan myndigheten själv som förutsätts ta initiativ till och som skall svara för rekryteringsarbetet från vakans till slutligt förslag, dvs. sökning och urval av kandidater. Även själva tillsättningsbeslutet åvilar i allt högre grad myndighetens chef.

Det finns ingen heltäckande genomgång av på vilket sätt myndigheterna sköter sin chefsförsörjning. Följande översiktliga beskrivning är grundad på utredningens erfarenheter. De små och medelstora myndigheterna saknar ofta en chefsförsörjningsplan, dvs. en analys av behov av extern och intern kompetens. Dessa myndigheter genomför i regel heller inte metodiska kompetensanalyser där verksamhetens behov av kompetens i ett framtidsperspektiv analyseras, den befintliga kompetensen beskrivs samt utvecklingsinsatser som internt behöver vidtas specificeras för ett mer effektivt utnyttjande av befintliga chefer. I större myndigheter är situationen i regel bättre.

När det gäller den enskilda rekryteringen bör ofta mer kraft läggas ner för att upprätta en arbets- och kravspecifikation eller en kompetensprofil, som blir grunden för hela rekryteringen. Detta arbete bör normalt föregås av en analys av verksamhetens strukturella utveckling och av målen för verksamheten.

I takt med att personal- och verksamhetsansvaret delegeras ut i myndigheternas organisation, sköter högre linjechefer även delar av chefsrekryteringen med personalfunktionen som ett professionellt stöd i rekryteringsarbetet. Även om tillsättningsbeslutet ligger kvar hos myndighetens chef, sker mycket av rekryterings- och urvalsförfarandet ute i organisationen. Detta betyder inte nödvändigtvis att kvaliteten i rekryteringen försämras.

Det har dock tillkommit fler personer i rekryteringsprocessen, vilka helt eller delvis saknar utbildning och erfarenhet för de nya uppgifterna.

Stabsmyndigheterna erbjuder f.n. inget organiserat stöd i det praktiska rekryteringsarbetet av högre chefer.

SAV anordnar kortare kurser om rekrytering i allmänhet. Chefsförsörjningsfrågor behandlas från allmänna utgångspunkter i samband med t. ex. personalchefskonferenser.

SIPU erbjuder kurser i rekryteringsförfarandet samt har haft uppdrag som avsett stöd till personalenheter vilka för tillfället saknat eller haft låg kompetens i sitt rekryteringsarbete, t. ex. inför en omlokalisering eller en större omorganisation. I den mån SIPU-konsulter i övrigt anlitats har detta varit inom ramen för eller som en följd av kontakter som uppkommit i samband med ledningskonsultation.

SIPU och STIL har mer inriktat sina tjänster mot chefsförsörjningen som ett viktigt strategiskt instrument för att nå målen för verksamheten. Boken "Rätt Chef" har legat till grund för ett antal seminarier för att öka insikten om en större professionalism och planmässighet i arbetet med att skaffa och utveckla högre chefer, för att utveckla rörligheten och att kunna avveckla chefsskapet.

STILs studiematerial "Steget vidare" genomförs som handledarutbildning för att väcka intresse för chefsarbete och för att identifiera chefsämnen inom den egna myndigheten som ett första led i ett chefsförsörjningsprogram. Intresset för på vilket sätt avveckling av chefsskap skall kunna ske på ett för individen acceptabelt sätt och som ett led i myndighetens utveckling har varit stort och har varit huvudämnet för ett stort antal seminarier. SIPUs utbildningar för kvinnliga chefer syftar till att stärka och utveckla det egna ledarskapet och lära sig hantera attityder och beteenden som skapar svårigheter för kvinnliga chefer.

Regeringen har nu ansvaret för tillsättningen av ca 4 500 statliga tjänster. Sedan 1987 har tillsättningsansvaret för ett drygt tusental tjänster delegerats till myndigheterna. Civildepartementet har ett särskilt samordnande ansvar för rekrytering till de tjänster som regeringen tillsätter och har tillgång till experter inom området chefsförsörjning. Dessa experter medverkar i att förmedla kontakter mellan myndigheter och chefer som vill pröva andra chefsuppgifter inom statsförvaltningen. Experterna medverkar även i utformningen av regeringens strategiarbete för rekrytering och utveckling av högre statliga chefer samt i frågor rörande samordning och råd. En uppgift är att den reella chefspolitiken skall stämma överens med intentionerna bakom verksledningspropositionen.

Även om det mer traditionella sökförfarandet genom annonser fortfarande dominerar, efterfrågar myndigheterna nu i begränsad omfattning externt konsultstöd för punktinsatser under en rekryteringskedja. Exempelvis kan de önska hjälp med

- att formulera en platsannons på ett professionellt sätt och/eller för mediaval i allmänhet,
- att använda olika urvalsinstrument vilket ofta innefattar konsultstöd för att rätt använda instrumenten,
- expertstöd vid intervjuer.

Variationerna på formerna och innehållet i externt stöd är alltså stora. Det förekommer även att större myndigheter, som ofta rekryterar chefer, har etablerat kontakt med en viss konsultorganisation där stöd avropas efter behov.

Att helt överlåta sökförfarandet till en extern konsult, för s.k. headhunting eller executive search, förekommer men är inte vanligt.

I enkätsvaren lågprioriterar myndigheterna stöd inom området chefsrekrytering och verkar vilja klara rekryteringsarbetet själva. De kategorier som har haft störst behov av stöd är universitet och högskolor, militära myndigheter samt centrala myndigheter med regionala organisationer (inklusive dessas regionala organisationer). Affärsverken och deras regionala organisationer, länsstyrelser samt medelstora och små myndigheter har uppgett lägst behov av stöd.

Samma mönster går igen i enkätsvaren när det gäller att anlita externa organisationer. Centrala myndigheter med regionala organisationer samt universitet och högskolor är mest vana vid att anlita externa organisationer för chefsrekrytering. Små myndigheter samt militära förband använder externa konsulter mycket sällan på detta område.

Stabsmyndigheterna är endast marginellt involverade i själva rekryteringsarbetet vilket är förklarligt eftersom de inte aktivt erbjuder sådana tjänster. Stabsmyndigheterna har dock anordnat konferenser, seminarier m.m, som varit välbesökta och där chefsförsörjningsfrågor och strategier från mer allmänna utgångspunkter diskuteras och belysts. Med anledning härav har säkert många myndigheter bättre kunnat utföra rekryteringsarbetet själva. Det stöd som efterfrågas är konsultinsatser och rådgivningsinsatser.

2.5 Avveckling av chefer

Alla myndigheter strävar efter en planenlig och "balanserad" omsättning av chefer. Ett sätt är att åstadkomma chefsrörlighet inom myndigheten. Tidsbegränsning av chefsskap inom ramen för en tillsvidareanställning är en allt vanligare metod. Detta ger fler personer chansen att pröva på chefsuppgifter som ett led i den personliga och yrkesmässiga utvecklingen. En annan fördel är att chefsskapet kan anpassas till personens hela livssituation. Det är inte ovanligt att chefer som suttit länge i sina chefspositioner önskar ägna sig åt andra uppgifter.

En medveten satsning på chefsrörlighet skapar dessutom bättre underlag för att chefer skall bli generalister snarare än specialister med än bättre överblick över myndighetens samlade verksamhet. När det gäller rörlighet från en myndighet finns nu inget bra och utvecklat system annat än att personer söker tjänster vid andra myndigheter. Detta är främst en fråga om att förändra attityder hos myndigheternas ledning, nämligen att dessa skall verka för en större rörlighet från och till myndigheten av personer med erfarenhet från andra delar av den offentliga sektorn eller från den privata sektorn.

Chefsavveckling har i debatten under senare år ansetts som en för statsförvaltningen nödvändig och viktig uppgift, allt i syfte att tillföra nya,

duktiga och driftiga chefer som med kraft kan förändra och förnya verksamheten mot uppställda mål. Detta behov kan öka när strukturförändringar blir allt vanligare i förvaltningsorganisationer.

I arbetet med att avveckla chefer som inte motsvarat nya krav, har enligt enkätsvaren behovet av externt stöd varit förhållandevis litet bland samtliga typer av myndigheter. Regionala organ inom större myndigheter samt de statliga stiftelserna avviker något från genomsnittet och har i några fall haft ett större behov av externt stöd. Myndigheterna synes ha klarat uppgifterna själva. I de få fall extern stödorganisation har anlitats gäller det främst konsultföretag. Stabsmyndigheterna har anlitats endast marginellt.

De framtida behoven förväntas av alla myndigheter inte ligga på samma relativt låga nivå. En viss ökning förutses av främst centrala myndigheter med regional organisation samt statliga stiftelser. Det stöd som förutses omfattar främst konsultinsatser och rådgivning, men i viss mån även utbildning och skriftlig information. Myndigheterna avser även i framtiden att klara uppgiften själva med stöd i hur man praktiskt och formellt kan gå tillväga. Endast ett fåtal myndigheter tänker sig att använda externt stöd för hela avvecklingsprocessen. I enkäten har ingen skillnad gjorts mellan avveckling av anställningen och avveckling av chefsskapet, dvs. chefsrörlighet från en chefstjänst till en annan eller till ett expertuppdrag inom samma myndighet. Intresset från myndigheterna för råd och stöd gäller nu ofta det senare, nämligen olika former av chefsrörlighet och tidsbegränsade chefsskap.

2.6 Särskilda insatser för kvinnliga chefer

Behovet av särskilt stöd för kvinnliga chefer har enligt enkäten varit påfallande litet bland flertalet myndighetstyper. Det framtida behovet bedöms vara oförändrat litet, dock med en tendens till svag ökning. Större civila myndigheter samt de centrala affärsverken planerar särskilda insatser.

I sammanhanget bör uppmärksammas att chefsutveckling i allmänhet är ett område där efterfrågan har varit stor och där behovet förväntas öka. Chefsutvecklingsinsatser riktar sig normalt till såväl manliga som kvinnliga chefer.

3 Ledningens ansvar för verksamhetsutveckling

Det grundläggande syftet med insatserna för att utveckla ledningens kompetens är att få en bättre och mer effektiv verksamhet. Det är de krav som kan härledas ur nuvarande villkor för verksamheten som är grunden för att utveckla och stärka förvaltningens ledning. Samtidigt beaktas självfallet de krav som kan härledas ur ett framtidsperspektiv. Ledningsutveckling kan ses som en investering för framtiden och kräver en uppfattning om hur den specifika verksamheten kommer att utvecklas. Den offentliga sektorns

framtida roll och uppgifter skall brytas ner i konkret verksamhet för den egna myndigheten. Förutsättningar skall finnas att förändra verksamheten för att möta nya krav från både regeringen och samhället i övrigt.

Det är cheferna som skall se till att mål och strategier utvecklas och blir kända inom myndigheten. Mål och resultatkrav skall uttryckas på en konkret och mätbar nivå för organisationens olika verksamheter. Detta har förutsatt förändringar av styrsystem och förskjutningar av gränser mellan olika uppgifter och arbetsroller.

Den statliga sektorns krav på ledningen och cheferna har förändrats och förtydligats. Den tidigare betoningen av expert- och ämbetsmannarollerna har förskjutits mot egenskaper och kunskaper som entreprenörsanda och helhetssyn på verksamheten. Ledningens roll har i väsentlig mån förändrats från styrande och kontrollerande till att vara samordnare, uttolkare av uppdrag och att vara utvecklande. En stark betoning har givits åt decentralisering och delegering i syfte att verksamheten skall utvecklas och reformeras snarare än byggas ut och förvaltas. Den bästa utvecklingen sker i kontakt med allmänheten, d.v.s. med kunderna.

3.1 Analys av mål och verksamhetsinriktning

I 1989 års kompletteringsproposition behandlades områden för förnyelsen av den offentliga sektorn. Följande områden nämns särskilt.

1) Ansvarsförhållanden mellan stat, kommuner och landsting liksom mellan olika myndigheter bör vara klara och tydliga.

2) De former för mål- och resultatstyrning och den nya budgetprocessen som successivt införs i den statliga verksamheten syftar bl.a till förbättrade former för uppföljning och utvärdering av uppnådda resultat.

3) Delegering och decentralisering bör öka därför att de direkt verksamma på ett område vanligen är bäst skickade att avgöra hur uppgifterna skall lösas.

4) Om den offentliga sektorn skall möta de enskilda medborgarnas krav på ett mer varierat utbud och valfrihet är det nödvändigt med större flexibilitet i fråga om verksamhetsformer och arbetssätt.

5) Personalpolitiken är av stor betydelse för att förnya den offentliga sektorn. Utveckling och goda arbetsresultat skall uppmuntras. Det är viktigt att den offentliga sektorn lyckas med att rekrytera och behålla kvalificerad personal.

Dessa riktlinjer och uppdrag till enskilda myndigheter är grunden för förnyelse, förändring och effektivisering av de enskilda myndigheterna. En utbyggd målstyrning bygger på att de politiska organen tar fram och preciserar målen och anger de resurser som ställs till förfogande. Det är myndigheternas ledning som ansvarar för att målen tydliggörs och därefter uppnås inom respektive verksamhetsområde. Syftet är att den statliga administrationen skall ställas om från utgiftsexpansion till resultatorientering. Förvaltningsanslagen reglerar inte längre i detalj på vilket sätt myndigheterna skall använda sina resurser. Myndigheterna avgör om de skall skaffa sig egna resurser i detta arbete eller om myndigheterna skall nyttja externa resurser.

Stöd i detta analysarbete kan erbjudas från stabsmyndigheterna i mån av tid och tillgängliga resurser eller från t.ex. konsult- och utbildningsorganisationer inklusive stabsmyndigheten SIPU som tar betalt för sina tjänster. Det står myndigheterna fritt att inom en given ram besluta om en budget som bäst främjar en effektiv utveckling och ett rationellt användande av förvaltningsanslaget. Verksamhetsansvaret för chefer blir allt tydligare fokuserat på målkonkretisering, på förhållandet mellan prestationer och resurser, på instrument för att följa upp resultatet av verksamheten. Det finns naturligtvis inga enhetliga resultatmått vilka kan appliceras lika på alla statliga myndigheter. Det är varje myndighets ledning som ansvarar för att utforma de verksamhetsanpassade kvantitativa och kvalitativa mått och styrsystem som krävs för att kunna mäta myndighetens produktivitet och effektivitet.

Det svåra vid införande av målstyrning på myndighetsnivå är att närma sig den för den specifika myndigheten önskvärda balansen mellan en decentraliserad, målstyrd organisation som ger stor handlingsfrihet för professionella medarbetare och ett väl fungerande styrsystem. Ett annat problem är förankringen av målen, d.v.s. att se till att målen blir kända, uppnåeliga och förankrade bland de anställda.

Förändringsarbete kräver normalt tålmodiga och planmässiga insatser för informationsspridning, delaktighet och utbildning. Externa konsultorganisationer med bred erfarenhet från liknande utvecklingsarbete kan vara till stor hjälp vid utformningen samt i genomförande av denna typ av förändringsarbete.

Behovet av stöd för analys av verksamhetens mål och inriktning har enligt enkäten varit ganska stort eller mycket stort bland närmare 30% av myndigheterna. Ett relativt större behov har funnits hos centrala myndigheter med regional organisation och hos större myndigheter. De centrala affärsverken och deras regionala organisationer har haft litet eller inget behov av stöd. Två tredjedelar av myndigheterna har utfört arbetet själva och inte anlitat externa organisationer. De centrala myndigheterna med regional organisation, de stora och medelstora myndigheterna samt affärsverken har större vana att anlita externa organisationer.

Stabsmyndigheterna har enligt enkäten anlitats av 10% av myndigheterna att jämföra med att ca 27% anlitat andra organisationer. Det är relativt vanligt att större centrala myndigheter med regional organisation samt medelstora myndigheter söker stöd från stabsmyndigheter. Myndigheterna förväntar ett något minskat behov av egna och externa insatser för analys av mål och verksamhetsinriktning i framtiden. Insatser behövs i form av konsultinsatser, utbildning och allmän information.

3.2 Utveckling av ledningsgrupper

Förutsättningarna för de statliga myndigheternas verksamhet varierar starkt mellan olika områden. Någon mellan myndigheterna gemensam styrform och ledningsfilosofi finns därför helt naturligt inte. Det är nödvändigt att varje myndighet väljer en för verksamheten lämplig modell. Vid val av lämplig styrform behöver den enskilda myndigheten ta hänsyn

till bl.a.
- verksamhetsidéen som anger huvudinriktning,
- uppgiften, t. ex. om det är hela verksamheten eller delar av verksamheten som omfattas,
- vad som produceras och tillhandahålls inom ramen för verksamheten,
- vilka personalkategorier som arbetar inom myndigheten och vilken kultur som råder inom myndigheten.

Utformningen av lednings- och styrsystemen för den statliga sektorn har inte samordnats eller utarbetats centralt av någon särskild myndighet eller ett departement. De system som skall utformas eller som rekommenderas syftar till att skapa underlag för regeringen att få tillförlitlig information om på vilket sätt myndigheterna når målen för sin verksamhet, på vilket sätt produktiviteten ökar, mått på yttre och inre effektivitet hos myndigheterna m. m. Ett övergripande syfte är att att skapa den enhetlighet som krävs för en effektiv budgetdialog och att skapa underlag för att aggregera för statsförvaltningen värdefull information om de offentliga utgifterna. Någon central utveckling av ledningssystem som underlättar för myndigheterna att effektivt leda och styra sin verksamhet förekommer inte.

Utvecklingen av ledningsfunktionerna för myndigheterna sker därför huvudsakligen hos den enskilda myndigheten. I detta utvecklingsarbete tar myndigheterna stöd av såväl olika konsultföretag som av stabsmyndigheterna. I anslutning till införandet av treårsbudgeteringen utvecklar och genomför främst statskontoret och riksrevisionsverket utbildningsinsatser samt utformar skriftlig information som främst riktar sig till myndigheternas ledning.

Till SIPU/STILs samt andra organisationers konsultstöd koncentreras ofta insatserna kring att hjälpa ledningsgruppen att definiera målen för verksamheten och att utarbeta strategiska styrformer för myndigheterna. Insatserna berör ofta frågor kring grupper och gruppeffektivitet, organisationskulturer, ledarskapsmodeller, olika ledartyper samt vanligt motstånd mot förändringar och organisatorisk tröghet.

Det är den specifika myndighetens behov som styr insatserna. Ofta skräddarsys insatsen i en dialog med uppdragsgivaren.

Ungefär en tredjedel av myndigheterna har enligt enkäten haft ett litet eller inget behov av stöd. Gruppen statliga stiftelser ligger i topp vad gäller behov av stöd följt av större myndigheter med regional organisation inklusive dessas regionala organisationer. Även medelstora myndigheter har haft ett relativt stort behov av externt stöd. Att affärsverken samt de militära organisationerna har haft ett litet behov av stöd kan dock tyckas förvånande.

De myndighetsgrupper som har haft störst behov av stöd har även i högre utsträckning anlitat externa resurser. Dessutom har dessa myndigheter, t. ex. större myndigheter med regionala organisationer och medelstora myndigheter, förhållandevis ofta nyttjat stabsmyndigheter som externt stöd. Andra konsult och utbildningsorganisationer dominerar dock stort och används relativt jämnt av samtliga myndighetsgrupper; statliga stiftelser är den grupp som i störst utsträckning anlitar andra organisationer för utveckling av ledningsgrupper. De flesta myndighetskategorier förutser ett

ökat behov av att satsa på utveckling av ledningsgrupper, ett område som redan nu ligger högt på skalan över prioriterade områden.

4 Utveckling av arbetsformer och organisation

Arbetet med att skapa nya arbetsformer och ny arbetsorganisation för den statliga förvaltningen har sammankopplats med strävan att förbättra resultatet och att få mer reformer för pengarna. Effektivitetsbegreppet i det statliga medbestämmandeavtalet (MBA-S) är kanske det enda försöket under senare tid att ge uttryck för en samlad värdering av de komponenter som tillsammans skall visa på ett bra resultat. Dessa komponenter är främst

- de mål som preciseras i den politiska processen,
- myndigheternas inre effektivitet uttryckt som en god hushållning med resurserna,
- höga krav på kvalitet och service i kontakter med medborgarna,
- de anställdas krav på arbetsformer och organisation som främjar utveckling, bra arbetsmiljö, m. m.

De olika försök till nya arbetsformer som introducerats i förvaltningen har oftast utvecklats för samhället i stort, både nationellt och internationellt. Därefter har försök gjorts att anpassa modellerna till den offentliga sektorn. Arbetstagarorganisationerna har fäst särskilt avseende vid att arbetsformerna och organisationen inte skall lägga hinder i vägen för ett ökat medinflytande och medbestämmande. Dessa har därför själva varit pådrivande i utvecklingsarbetet och har i programförklaringar och i egna utredningar lagt fram förslag, vilka ofta syftar till meningsfullhet och personligt engagemang i uppgifterna, självständigt ansvar, gemenskap på arbetsplatsen, ett utvecklande arbete samt trygghetsfrågor. Regeringen och myndigheternas ledning har samtidigt arbetat efter motsvarande tankebanor. Det som skiljt parterna har varit synen på om de nya arbetsformerna även bidragit till en ökad produktion och på så sätt är till gagn för medborgarna. Frågan om inflytande har även kretsat kring den enskilde anställdes möjlighet att påverka arbetet och organisationen. Det har också gällt gränsdragningar för inflytande, dvs. "att den politiska demokratin inte får trädas för när".

Utvecklingsarbetet har ofta rört former för arbetsutvidgning, arbetsväxling och självstyrande grupper. De kraftiga förändringarna till följd av datoriseringen och automatiseringen påverkar yrkesrollerna för breda grupper av anställda. Ny informationsteknologi ändrar organisationers utformning. Billig teknologi och minskade löneskillnader har förändrat arbetsgränser och arbetsroller.

Kraven på god hushållning med resurserna har ställt större krav på ett rationellt utnyttjande av personalens samlade kompetens utan hänsyn till traditionella hierarkier. Den statliga sektorns betoning på serviceproduktion snarare än varuproduktion, kombinerat med krav både från regeringen och från allmänheten om ett mer kundorienterat arbetssätt, har lett till en ny syn på personalens del i samspelet med kunderna. De anställdas

motivation, kunnighet och agerande tillsammans med medborgarnas förväntningar på myndigheterna avgör på vilket sätt tjänstens kvalitet uppfattas.

När det gäller förändringsarbetets inriktning för nya arbetsformer är det små skillnader mellan den privata och den offentliga sektorn. Det specifika för stora delar av den offentliga sektorn är svårigheter att mäta och värdera effekterna av verksamheterna i allmänhet, vilket även försvårar bedömningar av på vilket sätt t.ex. nya arbetsformer har inneburit en högre effektivitet. Varken myndigheternas ledning eller de anställda upplever i allmänhet att en ökad kundorientering är en fråga om överlevnad. Den offentliga sektorn tillämpar delvis andra framgångsfaktorer. Härtill kommer att det i en offentlig förvaltning, till skillnad från en privat verksamhet, generellt finns ett visst motstånd mot att mäta effekter av förändringsarbete. Den offentliga sektorn har först under senare år diskuterat belöningar och incitament till personalen vid ökad produktivitet och effektivitet.

Utveckling av organisationer

De traditionella organisationsprinciperna är normativt inriktade och förutsätts gälla i så gott som samtliga situationer.

Vid modern organisationsplanering utformas inte en lämplig organisation förrän en organisationsdiagnos gjorts avseende den situation myndigheten befinner sig i och de uppgifter och problem som myndigheten har att lösa. Vid utveckling av organisationer är det ofta vanligt att inrikta planering efter begrepp som

- graden av specialisering och arbetsfördelning,
- krav på samordning och styrning,
- särskilda behov av ledarskap,
- verksamhetsmålen och särskilt vem som formulerar målen.

Den nu tillämpade situationsbaserade synen på organisationsutveckling påverkas likväl av moderna uppfattningar om vad som kännetecknar en framgångsrik organisation, oftast utvecklade av "organisationsgurus". Dessa generella och normativa uppfattningar om vad som utmärker "goda" organisationer, påverkar i hög grad diskussionerna om lämplig färdriktning även inom den statliga sektorn. Avgörande för organisationsutveckling är att skapa klarhet om myndigheternas uppgifter och verksamhetsmål.

Regeringen ger nu mera sällan direktiv om hur myndigheterna internt skall organisera sig för att nå målen för verksamheten.

I målstyrningsbegreppet ligger att de som anger målen inte bör låsa organisationen för myndigheternas ledning. Förvaltningsanslagen ger alltmer utrymme för myndigheterna att välja den organisation som ledningen anser passa en verksamhet som skall vara öppen för förändring och förnyelse för att utföra olika uppgifter bättre eller på ett nytt sätt. Inriktningen har varit att skapa organisationer med hög utvecklings- och inlärningsförmåga. Det blir därför ledningens uppgift att skapa utrymme för förändringsbenägenhet eller probleminsikt inom organisationen.

Målet är att regeringen endast i undantagsfall skall styra innehållet i

förändringsarbetet på myndighetsnivå. Kraven på förbättringar och ökad måluppfyllelse skall föras fram på ett betydligt tidigare stadium. Det är myndigheternas ledning som skall bedöma om en förändring är motiverad och hur de förväntade effekterna skall mätas samt välja en bra och billig metod för genomförande.

De två områdena utveckling av arbetsformer och organisation visar i enkäten samma mönster och tendenser. Något mindre än hälften av myndigheterna har haft ett ganska stort eller mycket stort behov av stöd. Främst gäller detta de centrala myndigheterna med regional organisation samt deras regionala organisationer, de stora myndigheterna, de statliga stiftelserna samt länsstyrelserna.

Mot bakgrund av de jämförelsevis stora behov av stöd som uttryckts har externa organisationer inte anlitats i särskilt hög grad. I de fall där så har skett, har andra organisationer än stabsmyndigheterna dominerat med undantag av främst medelstora myndigheter, bland vilka stabsmyndigheter och andra stödleverantörer har ungefär lika stor marknadsandel.

En betydande ökning av behovet av insatser förutses av nästan samtliga typer av myndigheter och då särskilt av universitet och högskolor, stora myndigheter med regional organisation, små myndigheter samt av affärsverkens regionala organisationer. De insatser som efterfrågas är främst konsultinsatser och därefter utbildningar.

5 Diskussion

Att statliga stiftelser, centrala myndigheter med regional organisation, stora myndigheter och de centrala affärsverken ligger i topp vad gäller behov av externt stöd under de senaste två åren är inte särskilt förvånande mot bakgrund av vad stabsmyndigheter, främst SIPU, och konsultorganisationer som tillhandahåller sådant stöd har erfarit. Det är dock mer överraskande att universitet och högskolor synes ha behov av stöd i ungefär samma omfattning.

Det finns anledning att notera att domstolar samt regionala och lokala organisationer som lyder under centrala myndigheter och de militära staberna i mindre utsträckning har efterfrågat externt stöd. Dessa organisationer får ofta ett reellt stöd samt vägledning från sina modermyndigheter i lednings- och organisationsfrågor och efterfrågar därför ringa hjälp utanför den egna organisationen. Dessutom hindrar befogenhetsfördelningen ofta dessa myndigheter att själva anlita konsultorganisationer.

En generell tendens är att ju större organisationen är, desto större behov av externt stöd har man. Detta kan vara förståeligt utifrån det förhållande att organisationerna är komplexa, att det finns många utvecklingsområden att arbeta med och att myndigheterna har tillgång till de medel som behövs för att anlita externt stöd. Kunskapen och insikten om vad marknaden har att erbjuda i form av externt stöd är också högre.

De små myndigheterna har generellt inte tillgång till kvalificerad egen personal och expertis för att ensamma klara av de krav på förändring, förnyelse och effektivisering som ställs på den statliga sektorn. Det borde

därför vara mer rationellt för de mindre organisationerna att "köpa in" extern expertis för specialuppdrag. Så sker dock inte. Små myndigheter anser sig ha ett relativt mindre behov av stöd och anlitar externa organisationer i mindre omfattning.

Det finns inte grund för att påstå att det föreligger ett generellt samband mellan framgångsrika, effektiva myndigheter och ett relativt högt utnyttjande av externt stöd inom området lednings- och organisationsutveckling. För att kunna göra ett sådant uttalande skulle krävas en noggrann analys av varje myndighet eller ett representativt urval inom en viss grupp för att översiktligt bedöma eventuella positiva effekter av externt stöd.

De skilda myndigheternas bedömning i enkäten av vad de kan tänkas att prioritera, i den händelse myndigheterna skall fördela medel för externt stöd, följer i stor utsträckning de faktiska prioriteringar som gjorts. Inom området lednings- och organisationsutveckling är det universiteten och högskolorna samt de statliga stiftelserna som i framtiden i påtagligt högre grad skulle satsa på detta. Små myndigheter, den militära organisationen samt svenska kyrkan, skulle lågprioritera området jämfört med andra myndighetskategorier.

Vid en analys av specifika myndigheters skilda prioritering kan en tendens avläsas, nämligen att intäktsfinansierade myndigheter är beredda att satsa en större del av tillgängliga knappa resurser för att köpa stöd för lednings- och organisationsutveckling, jämfört med anslagsfinansierade myndigheter. Detta är speciellt för just området Lednings- och organisationsutveckling. En rimlig tolkning kan vara att myndigheter, som i sin helhet eller till stora delar är beroende av kunder för sin finansiering, erfarit att effektiv ledning och organisation är viktiga framgångsfaktorer. Inom denna grupp faller stora organisationer som trafiksäkerhetsverket, vägverket, banverket, domänverket, lantmäteriverket samt vattenfall. Även andra myndigheter, som postverket, tullverket, riksskatteverket, AMU och invandrarverket högprioriterar också insatser inom området. En gemensam analys av anledningen till denna prioritering kan knappast göras. Flera av dessa myndigheter står dock inför särskilda utmaningar.

Bland de myndigheter som nu lågprioriterar särskilda insatser för lednings- och organisationsutveckling, finns myndigheter vilka nyligen gjort kraftiga satsningar inom området och vilka naturligen kan ha behov av att satsa på andra utvecklingsområden. Exempel på sådana stora organisationer är SJ och televerket som arbetat med att bygga upp egna resurser för ledningsutveckling samt polisväsendet som har satsat stora resurser på ett omfattande förnyelsearbete, bl. a. med tonvikt på ledarskapsutbildning.

Stabsmyndigheterna spelar ingen framträdande roll för att tillhandahålla stöd inom något av de delområden som placerats under samlingsbegreppet lednings- och organisationsutveckling. Inte ens när det gäller utveckling av chefer som arbetsgivare dominerar stöd från stabsmyndigheter. Det enda undantaget är utveckling av styrelsearbete där SIPU har ett regeringsuppdrag att för myndigheterna genomföra utvecklingsprogrammet "Aktiv Styrelse".

Det skulle vara förvånande om enskilda stabsmyndigheter spelat en ledande roll inom områden som inte domineras av en doktrin och ett

angreppssätt utan snarare bygger på mångfald och flexibilitet. Det är riktigt att myndigheterna väljer en inriktning av stödet som passar organisationen. Det är därför naturligt att många aktörer erbjuder stöd och profilerar och positionerar sig inom vissa kompetensområden och för vissa koncept.

En parallell kan göras till den privata sektorn. Här finns visserligen stora konsultorganisationer som verkar inom området lednings- och organisationsutveckling. Ingen organisation eller grupp av organisationer kan anses dominera marknaden inom den privata sektorn. Många av dessa privata konsultorganisationer verkar även med framgång inom den statliga och kommunala sektorn. Detta är naturligt mot bakgrund av att framgångsrikt förändringsarbete inom området lednings- och organisationsutveckling i stor utsträckning bygger på koncept som kan situationsanpassas.

Det är positivt att den statliga sektorn söker inspiration och idéer även från den privata sektorn. Det har dessutom under senare delen av 1980-talet varit en tendens och en önskan att statliga myndigheter skall bli mer kundorienterade, att intäktsfinansiering skall öka i omfattning och att bättre produktivitetsmått skall användas. Även om det finns viktiga skillnader mellan offentlig och privat verksamhet i fråga om t. ex. styrning, belöningssystem, marknadskontakt, ägarstruktur och handlingsfrihet finns även mycket som förenar de olika samhällssektorerna. Det är därför viktigt att myndigheterna seriöst söker delvis nya lösningar för ledarskap och organisations- och verksamhetsutveckling utanför den offentliga sektorn.

6 Bedömning

Verksamhetsidéer, ledningspolicy och organisationsstrategier är områden som i hög grad skall spegla den specifika organisationens uppgifter och särart. Statsförvaltning utgörs av myndigheter och organisationer med vitt skilda målsättningar och inriktningar. Det är mer som skiljer än förenar t. ex. banverkets regionala organisation, en domstol, ett centralt ämbetsverk och en högskola. Vissa myndigheter är helt anslagsfinansierade och arbetar långt från kunderna och avnämarna. Andra myndigheter arbetar helt på affärsmässig basis och liknar mer privata företag. Det som är gemensamt är att de är statliga myndigheter.

Inom den privata sektorn accepteras skillnaderna som självklara. Där görs inga försök att t. ex. finna heltäckande och gemensamma nämnare för ledningsutveckling mellan ett mindre verkstadsföretag, ett medicinskt utvecklingsföretag och ett större exportföretag. Det är företagen själva som väljer det stöd som passar företagen.

Det sätt på vilket myndigheterna styrs varierar avsevärt. De affärsdrivande verken styrs främst genom avkastningskrav och genom att de skall tillhandahålla viss bestämd service och produktion i nära kontakt med kunderna. Andra myndigheter som t. ex. invandrarverket och socialstyrelsen arbetar med rättstillämpning eller med normerande uppgifter och styrs och bedöms enligt andra mallar.

Det finns därför ringa anledning att utveckla, tillhandahålla och inspirera till en mer enhetlig policy för lednings- och organisationsutveckling i

statsförvaltningen. Det är i vart fall få delområden som kan anses specifika för en statlig verksamhet annat än att dessa verksamheter kan vara svårare att leda och att effektivitets- och produktivitetsbedömning är mer komplicerad i den offentliga sektorn. Det är mer rationellt att varje myndighet och verk utvecklar sin egen syn på ledningsfrågor, styrsystem och organisation och – beroende på uppgiften och organisationens storlek – utvecklar system och principer för vilka frågor som skall ligga på ledningen, vilken policy som skall vara gemensam och vad som kan decentraliseras eller delegeras inom organisationen.

När en myndighet behöver externt stöd för lednings- och organisationsutveckling är det oftast verksledningarna som bestämmer vilken organisation som skall anlitas och även vilka konsulter som ledningen har förtroende för. Ett långsiktigt konsultstöd bygger på att konsulten får insikt i myndighetens skötsel och problem. Sådana uppdrag förutsätter att konsulten otvetydigt arbetar på uppdragsgivarens villkor samt att uppdragens innehåll och natur inte diskuteras utanför myndigheten. Uppdrag av denna typ kan inte utföras av myndigheter som står departementen nära eller, myndigheter som i andra sammanhang och kanske gentemot samma myndighet utövar kontroll och har inspektionsrätt. Det är väsentligt att värna om kundernas frihet att välja det stöd som svarar mot de upplevda behoven. Det är därför nödvändigt att det myndighetsanpassade stödet inom området lednings-, verksamhets- och organisationsutveckling i allt väsentligt är efterfrågestyrt.

Det nya ledningssystemet i statsförvaltningen lägger ett ökat ansvar på myndigheternas ledningar. Det är nödvändigt att statliga myndigheter då har tillgång till ett kvalificerat stöd inom områdena ledningsutveckling, organisationsutveckling och verksamhetsutveckling. Även om privata konsultföretag erbjuder värdefulla tjänster är det önskvärt att tjänster på dessa områden på marknadsmässiga förutsättningar också kan erbjudas av en organisation som är särskilt väl förtrogen med förutsättningarna för förändringsarbete inom den statliga sektorn.

Gemensamma ekonomi- och personaladministrativa informationssystem

I utredningsdirektiven konstateras bl.a. att RRV och SPV utvecklar, förvaltar och driver stora, generella ekonomi- respektive personaladministrativa informationssystem för statsförvaltningen.

Hos användarna finns informationsmässiga samband mellan dessa system och ibland använder en myndighet delar av systemen i en och samma tekniska miljö. På båda områdena går utvecklingen också mot ökad användning av för- och eftersystem och i viss mån även lokala system som särskilt anpassas till en myndighets behov. RRV och SPV behöver då ange de krav som olika former av lokala system skall tillgodose. Enligt direktiven blir behovet av samordning allt tydligare på dessa områden och åtgärder utöver vad de två myndigheterna vidtagit behövs.

I fråga om de för statsförvaltningen gemensamma personal- och ekonomiadministrativa systemen bör utredaren lämna förslag om hur beställar- och leverantörsfunktionerna bör utformas för systemen. Vidare bör prövas om och hur ansvaret för utveckling, förvaltning respektive drift av dessa olika system kan samordnas.

1 System som avses

Med gemensamt ekonomiadministrativt system avses i det följande i första hand det statliga redovisningssystemet S, som RRV har ansvaret för.

Den nuvarande, moderniserade versionen av system S infördes på myndigheterna etappvis under perioden 1983–1985. I systemet finns ett antal valfria sidorutiner tillgängliga såsom betalningsbevakning, fördelning med nyckeltal, tidredovisning, personreskontra, kundreskontra och bindning för bokföring och avräkning av leverantörsbeställningar. Systemet har successivt utvecklats och kompletterats bl.a. med terminalrutiner (CESAM) för uppdaterings- och frågeverksamhet mot vissa av system S register. En vidareutvecklad version av systemet som kallas Cosmos erbjuds nu myndigheterna.

Driften och den fortsatta utvecklingen av det centrala systemet leds av en enhet inom RRV:s ekonomiska avdelning. Den tekniska driften är förlagd till DAFA Data AB. Förhållandet mellan RRV och DAFA har reglerats i ett avtal. Systemets drift och förvaltning finansieras numera helt med avgifter från de myndigheter som använder systemet.

Med gemensamma personaladministrativa system avses de system SPV förvaltar i egenskap av central förvaltningsmyndighet för de personaladministrativa systemen i staten. Grunden är löneuträkningssystemet SLÖR, med vilket lön beräknas och utbetalas till den enskilde. Samtliga civila,

statliga myndigheter med undantag av de flesta affärsverk, polisväsendet och vägverket är sedan driftstarten 1980 anslutna till SLÖR. Försvaret har en variant av SLÖR, det s.k. F-SLÖR, till vilket även polisväsendet är anslutet.

SLÖR ersatte ett antal äldre datalönesystem inom statsförvaltningen. Syftet med SLÖR var att få en ökad enhetlighet och säkerhet vid löneuträkningen och att avlasta myndigheterna administrativa uppgifter.

I anslutning till SLÖR finns utvecklat ett personaladministrativt informationssystem (PI) och ett system för löneuppföljning och prognostisering (SLUG). Båda systemen utnyttjar registerinformationen i SLÖR.

SPV har efterhand utvecklat lokala system för inrapportering av löneuppgifter och för uttag av information för olika PA-ändamål, det s.k. PIR-systemet. Till PIR är knutna olika tilläggsprodukter eller PA-rutiner, t.ex. för löneförhandlingar och utbildningsregister.

SPV svarar för utveckling, drift och underhåll av systemen men anlitar DAFA för den centrala databearbetningen. Förhållandet mellan SPV och DAFA har reglerats i ett avtal. Även Uppsala Datacentral (UDAC) anlitas för viss del av SLÖR-driften.

2 RRV:s ansvar och uppgifter

RRV skall enligt sin instruktion bl.a.

- utveckla metoder för verksamhetsplanering, budgetering och redovisning inom statsförvaltningen,
- tillse att redovisningssystemen är ändamålsenliga,
- meddela föreskrifter och anvisningar för den statliga redovisningen,
- handha den löpande riksredovisningen och för varje budgetår redovisa utfallet av statsbudgeten,
- kontrollera statsverkets checkräkning i riksbanken och utarbeta statistik över statens finanser,
- svara för utbildning av berörd personal.

RRV är således tillsynsmyndighet för den statliga redovisningen oavsett vilket tekniskt system som används för bokföring m.m. Tillsynsansvaret utövas bl.a. genom att regler utvecklas för den statliga redovisningen i form av t.ex. föreskrifter och allmänna råd till bokföringsförordningen. Myndigheterna skall också inhämta RRV:s samråd innan man börjar utveckla eller använda myndighetsanpassade lokala ekonomiadministrativa system. Enligt RRV:s praxis har RRV därvid i första hand bedömt systemens möjligheter att lämna underlag till den s.k. riksredovisningen och verket har inte tagit ställning till ändamålsenligheten beträffande myndigheternas interna användning av systemet.

Vad gäller system S, som RRV tillhandahåller myndigheterna, är dock RRV systemägare vilket innebär att verket har systemförvaltningsansvaret och registeransvaret enligt datalagen (tillsammans med myndigheterna). Denna senare uppgift i förhållande till myndigheterna anges inte uttryckligen i instruktionen för verket.

Inom ramen för *systemägaransvaret* svarar RRV bl. a. för utveckling av systemet samt för genomförande och utbildning.

I RRV:s *systemförvaltningsansvar* ingår bl. a. utarbetande av kravspecifikationer, systemdokumentation, systemunderhåll och systemtest.

I verkets *ADB-tekniska förvaltningsansvar* ingår bl. a. programutveckling, programdokumentation, programanpassning till teknisk utrustning och operativsystem etc.

I RRV:s *driftansvar* ingår slutligen förutom drift även in- och utdatahantering samt säkerhetsfrågor vid drift och registerhållning.

Driften av system S utförs av DAFA. För underhåll och utveckling av system S finns utvecklingsavtal mellan RRV och DAFA.

3 SPV:s ansvar och arbetsuppgifter

SPV är central förvaltningsmyndighet för ärenden som rör de centrala personaladministrativa systemen hos staten, allt i den mån dessa ärenden inte ankommer på någon annan myndighet.

Det åligger SPV bl. a. att särskilt svara för statens generella löneuträkningssystem (SLÖR), inbegripet för- och eftersystemet PIR, och det personaladministrativa informationssystem (PI). Verket är jämte övriga myndigheter som är anslutna till systemen registeransvariga för dessa.

Till skillnad från RRV har SPV ett mer samlat ansvar för de personaladministrativa system som verket har om hand. För SLÖR gäller att SPV har *systemägaransvar* och *systemförvaltningsansvar* samt *ADB-tekniskt förvaltningsansvar*. SPV har också *driftansvar*, men tjänsterna köps från DAFA och UDAC i Uppsala. Detta är reglerat med särskilt driftsavatal.

För PIR är ansvarsbilden något annorlunda med hänsyn till att det rör sig om ett lokalt system. Skillnaden är i huvudsak att användarmyndigheten har ansvar för driften, lokala anpassningar, det lokala registret osv. För installation och anpassning av databashanteraren MIMER finns ett speciellt ansvarstagande mot myndigheterna från leverantörens sida.

4 Regeringens uppdrag till SPV och RRV

I 1989 års budgetproposition (prop. 1988/89: 100 bil. 15) uttalade civilministern att förändringarna i bl. a. budgetprocessen innebär att riksdagen och regeringen kommer att ställa ökade krav på information från myndigheterna i framtiden. Likaså ökar kraven på myndigheternas interna redovisning när det gäller att åstadkomma en uppföljning av verksamhetens prestationer och effekter. Detta medför att behovet och utformningen av administrativa informationssystem behöver ses över.

Civilministern avsåg att återkomma till regeringen med förslag om hur arbetet med utveckling av olika informationssystem för styrning och uppföljning av verksamheter inom staten borde inriktas och genomföras.

I en bilaga till ett senare regeringsbeslutet (civildep. 1989-05-03) framhölls att statens behov av ekonomisk information kan delas in i centrala

resp. myndighetsinterna informationsbehov. När det gäller myndigheternas behov av information för sin interna styrning och uppföljning på olika nivåer, kommer den att förändras vilket i sin tur kommer att ställa andra krav på myndigheternas administrativa informationssystem än sådana som gäller för närvarande.

I den nämnda bilagan konstateras vidare att det i dag finns huvudsakligen två stora centrala informationssystem inom området, system S och SLÖR. Dessa kommer inte, som de ser ut idag, att kunna tillgodose det förändrade informationsbehovet, utan andra verksamhetsinriktade informationssystem kommer att behöva utvecklas. Vidare kommer olika verksamhetsstödjande ADB-system, som t. ex. budgetsystem, likviditetsplaneringssystem och projektuppföljningssystem, att efterfrågas.

Krav kommer också att ställas på att de olika framtida informationssystemen skall kunna kommunicera med varandra eller integreras för att göra det lättare att ta fram olika beslutsunderlag. Detta förutsätter emellertid en modern ADB-teknik och att standardisering utvecklas som reglerar generella funktioner i olika system.

I budgetpropositionen 1990 (prop. 1989/90: 100 bil.15) presenterade regeringen också sin syn på de framtida personaladministrativa informationssystemen. Ett uppdrag till SPV om fortsatt utredning om det centrala lönesystemet SLÖR aviserades.

SPV:s utredningsuppdrag lämnades i februari 1989. Enligt detta skulle verket fortsätta arbetet med den långsiktiga utvecklingen av löne- och personaladministrativa system inom statsförvaltningen i huvudsaklig överensstämmelse med den rapport, som SPV lämnat i oktober 1988.

I uppdraget angavs att SPV i det fortsatta arbetet skulle samarbeta och samråda med statskontoret, RRV och SAV.

Regeringen uppdrog i maj 1989 åt RRV att – i samråd och i samarbete med statskontoret – utreda mål och krav för statliga ekonomiadministrativa system i framtiden.

5 RRV:s rapport

RRV redovisade i mars 1990 det ovan nämnda regeringsuppdraget i en rapport benämnd "Ekonomistyrning i staten – 90 talets verktyg".

Med en enkät till myndigheterna har RRV sökt kartlägga dessas behov av ekonomiadministrativa system.

I rapporten understryks behovet av samverkan mellan ekonomi- och personaladministrativa system. En väsentlig förutsättning för myndighetens arbete, menar RRV, är att den har tillgång till och möjlighet att kombinera data från olika informationsområden. Även om detta inte är utmärkande för områdena ekonomisystem och personaladministration idag kommer det med stor sannolikhet att bli en viktig förutsättning framöver. Även de kontorsadministrativa systemen som statskontoret har samordningsansvaret för ingår i detta.

RRV och SPV har därför redan, med stöd från statskontoret, förstärkt samarbetet gällande såväl befintliga som framtida systemlösningar, fram-

håller RRV i rapporten. Arbetet har sin grund i de standardiseringssträvanden som statskontoret arbetar med (s. k. öppna system). Samordningsinsatser på kortare sikt rör bl. a. säkerhetsfrågor samt systemförändringar på grund av reformer av typen skatteomläggningen. Samordningen på längre sikt kan t. ex. beröra val av användargränssnitt, operativsystem och databashanterare, men också avse ett bättre utnyttjande av respektive organisations komparativa fördelar.

Resultatet av utredningsarbetet redovisas i ett handlingsprogram i rapportens avslutande del. En del av programmet rör förändrad ekonomiadministrativ kompetens. RRV föreslår där bl. a. att en stödorganisation inrättas för att biträda myndigheterna när det gäller att utreda, införa och använda myndighetsanpassade metoder för ekonomistyrning. Verksamheten skall karaktäriseras av ett konsultativt arbetssätt och vara avgiftsfinansierad. Vidare föreslås att ett utbildningsmaterial för en grundläggande utbildning i ekonomistyrning för linjechefer och motsvarande färdigställs under budgetåret 1991/92.

I anslutning till modeller för bättre redovisning föreslås bl. a. att en ny principiell redovisningsmodell görs tillgänglig för myndigheterna och att det fortsatta utvecklingsarbetet koncentreras till metoder för att förbättra myndigheternas interna redovisning.

I handlingsprogrammet föreslås vidare att en ny systemgeneration tas fram. RRV avser sålunda att, som alternativ till system S, erbjuda myndigheterna kompletta ekonomisystem för drift i myndigheternas egen miljö. De allmänna systemkraven redovisas.

När det gäller dagens system driftsätts för närvarande en ny version av system S (system Cosmos) och den tekniska miljön i system S ses över. Möjligheterna att använda relationsdatabasteknik kommer att prövas. Systemets samverkan med externa PC- eller basdatorsystem skall förbättras.

När det gäller samordning ekonomiadministration och personaladministration kommer RRV och SPV att förstärka samarbetet när det gäller såväl befintliga som framtida systemlösningar, avslutar RRV sitt handlingsprogram.

6 SPV:s rapport

SPV redovisade i april 1990 sitt regeringsuppdrag i en målstudierapport betecknad "Personaladministration på 90-talet".

I rapporten framhålls att datoriseringstakten ökar alltmer inom statsförvaltningen. Det är då av största betydelse att de olika ADB-system som tas i drift skall kunna utnyttja samma tekniska bas.

Av stor vikt är således att satsningen på s. k. öppna system fortsätter. Valda tekniker skall i allt väsentligt vara generella och var för sig utbytbara utan att helheten behöver påverkas.

När det gäller den tekniska plattformen för nya system är följande faktorer av avgörande betydelse.

- Applikationer skall vara flyttbara mellan olika datormiljöer.
- Statens tekniska ADB-politik skall följas.
- Statskontorets basdatorkoncept och standardiseringsarbete skall utgöra en grundval.
- Teknisk samordning mellan PA- och EA-system vad gäller presentationssätt, menyer och behörighetssystem skall eftersträvas.
- Moderna utvecklingsverktyg skall kunna användas utan leverantörsberoende teknikkomponenter.

SPV betonar att det finns flera nödvändiga likheter och samband mellan de personaladministrativa och ekonomiadministrativa områdena. Samordningen mellan de båda områdena behöver dock ytterligare förbättras speciellt inom områdena ekonomiska prognoser och simuleringar, enhetlig teknik och gemensamma övergripande system av typ meny- och behörighetssystem.

SPV föreslår i sin rapport att ett nytt UNIX-baserat LA/PA-system utvecklas som kan utnyttjas såväl lokalt som i gemensam dator. Systemet tas fram med moderna hjälpmedel och får en teknisk grund som motsvarar kraven på en öppen systemlösning. Detta kommer att underlätta en samordning mellan detta system och kommande EA- och PA-system.

Den samlade lösningen skall förena en generell, men ändå flexibel, löneadministrativ del med ett antal PA-delar som skall kunna väljas efter behov av användarna. Det skall även vara enkelt för användarna att själva tillfoga egna moduler eller rutiner.

På kort och medellång sikt förblir SLÖR/PIR SPV:s huvudalternativ. Underhåll och vidareutveckling styrs av användarkraven i kombination med gällande ekonomiska förutsättningar. Satsningen på generella PA-produkter avses fortsätta.

7 Regeringens direktiv om den fortsatta systemutvecklingen

I anledning av RRV:s och SPV:s rapporter har regeringen under hösten 1990 och våren 1991 beslutat om den fortsatta utvecklingen av gemensamma personal- och ekonomiadministrativa system för statsförvaltningen.

Utgångspunkterna för ekonomiadministrationens del är att tillgodose de krav som utvecklingen av styrningen av den statliga verksamheten och den nya budgetprocessen ställer på ekonomisystem. Även riksredovisningens behov samt behovet av tillfredsställande internkontroll och reviderbarhet skall tillgodoses.

Utgångspunkten för personaladministrationens del är att tillgodose de krav som den nya budgetprocessen ställer på stöd vid planering, styrning och uppföljning av den statliga verksamheten.

Båda verksamhetsområdena skall formulera och dokumentera de krav som bör ställas på de nya systemen. Kraven skall hållas tillgängliga för myndigheterna. Av direktiven framgår att det kan bli aktuellt att de ges ut

i form av föreskrifter. I övrigt skall systemen tillgodose de önskemål som statliga myndigheter kan ha utifrån deras behov och betalningsvilja.

Utvecklingsarbetet för de båda systemområdena skall samordnas. För att skapa förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte mellan EA- och PA-områdena skall RRV i samråd med SPV samordna informationens form och innehåll.

Såväl SPV:s som RRV:s rådgivnings- och konsultfunktion för stöd till myndigheterna i PA- och EA-frågor skall utformas så att alla myndigheter kan ges tillfredsställande stöd.

För båda verksamhetsområdena skall vidare redovisas förslag om hur den långsiktiga finansieringen av systemstöd till myndigheterna bör lösas. Grundprincipen skall i båda fallen vara att full kostnadstäckning totalt sett skall uppnås.

8 Samarbetet mellan RRV och SPV

En återkommande punkt i regeringens olika direktiv till RRV och SPV är behovet av ökad samverkan mellan de båda verken och vidare med statskontoret i utvecklingen av EA- och PA-systemen.

Sådan samverkan har också skett i olika former sedan en tid tillbaka. Särskilda kontaktpersoner har utsetts inom de båda verken och möten hålls en gång per kvartal där aktuella problem diskuteras.

Vissa samordningsaktiviteter har också skett, t.ex. för att ta fram en gemensam kontrolluppgift för SLÖR och system S.

I april 1990 bildades vidare ett samarbetsprojekt för för att se över myndigheternas behov av EA- och PA-stöd och för att effektivisera systemutveckling, förvaltning och drift. En samordningsgrupp för samråd inom EA- och PA-områdena tillsattes också i det sammanhanget. I gruppen ingår cheferna för SPV, SAV, RRV och statskontoret.

I det arbete som hittills genomförts har sålunda en aktiv samverkan skett mellan främst RRV och SPV. Dessa två myndigheter har på så sätt enats om det samordningsbehov som finns, främst i tekniskt avseende, och som redovisats i det utredningsmaterial som presenterats.

Något reellt samarbete, i den meningen att verken konkret arbetar gemensamt i olika avseenden, har dock inte etablerats. Det torde heller inte vara naturligt mot bakgrund av nuvarande funktionella uppdelning på olika ansvariga myndigheter.

Samordningsbehovet understryks också av statskontoret i sitt samrådsyttrande över RRV:s rapport Ekonomistyrning i staten. Där anför statskontoret att "flera myndigheter efterlyser mer samverkande system. Resultatorienterade styrsystem kräver att data om verksamhet, ekonomi och personal kan kopplas samman. Allt fler uppgifter av internadministrativ natur hamnar hos den enskilde tjänstemannen på linjen och det bör då vara ungefär samma handgrepp för att registrera en faktura, en semesteransökan eller för att diarieföra en skrivelse."

Statskontoret konstaterar vidare att "utredningen föreslår en bättre samordning på teknikområdet – vilket är utmärkt – men vi vill även hålla

öppet för en bättre samordning avseende funktionalitet, regelverk, administration, utvecklingsarbete och stöd/utbildning".

Statskontoret menar också att det ur den enskilda myndighetens synvinkel är viktigt att renodla RRV:s service- och myndighetsroller. "Ett sätt att hantera denna typ av problem kan vara att uppgifter av servicekaraktär (tillhandahållande av system, rådgivning, konsulting, metodutveckling och utbildning) hålls samman och organisatoriskt skiljs från myndighetsuppgifterna. Myndigheter och andra intressenter bör också ges ett större inflytande över serviceverksamhetens inriktning och omfattning".

9 Diskussion

I utredningsdirektiven till USV anges bl. a. att RRV och SPV utvecklar, förvaltar och driver stora ADB-system inom respektive EA- och PA-området. Hos användarna finns informationsmässiga samband mellan dessa system som ofta drivs i en och samma tekniska miljö. På båda områdena går utvecklingen mot ökad användning av för- och eftersystem och i viss mån även lokala system som särskilt anpassas till en myndighets behov. Behovet av samordning blir allt tydligare på dessa områden och – konstateras vidare – åtgärder utöver vad de två myndigheterna vidtagit behövs.

Direktiven anger att utredaren bör lämna förslag om hur beställar- och leverantörsfunktionen bör utformas för de för statsförvaltningen gemensamma personal- och ekonomiadministrativa systemen. Vidare bör prövas om och hur ansvaret för utveckling, förvaltning respektive drift av dessa olika system kan samordnas.

Med anledning av detta kan att antal frågor behöva diskuteras, bl. a. om behovet av ekonomi- och personaladministrativa system i stort samt behovet av och motiven för en samordning inom detta område. Detta görs i det följande.

9.1 Behov av ekonomi- och personaladministrativa system

Statsförvaltningen kan ses som en koncern. Regeringen leder och samordnar koncernens verksamhet i syfte att nå vissa mål. För att kunna leda och hålla samman statsförvaltningen behöver regeringen olika instrument. Av grundläggande betydelse är därvid att ekonomi- och redovisningssystemen medger ledning samt analys, utvärdering och kontroll av de enskilda myndigheternas verksamhet och konsolidering av räkenskaperna till en koncernredovisning. Motsvarande gäller vissa delar av de personaladministrativa systemen. Regeringens krav går i riktning mot enhetlighet och jämförbarhet.

De ekonomi- och personaladministrativa system som myndigheterna inom statsförvaltningen använder – och det sätt på vilket de använder dessa – skall uppfylla regeringens, dvs. koncernledningens, krav. För myndigheterna utgör detta yttre krav.

Myndigheterna har själva behov av olika system för att inrikta och leda

verksamheten, följa och styra produktionen samt hålla kontroll över personella och ekonomiska resurser. Myndigheternas närmare behov av ekonomi- och personaladministrativa system måste härledas ur den enskilda verksamhetens natur och förutsättningar. Myndigheternas krav och behov leder i riktning mot differentierade system.

Under lång tid var inriktningen att söka samtidigt tillgodose regeringens och myndigheternas behov med ett ekonomi- resp. personaladministrativt system. Det ligger i sakens natur att med en sådan inriktning blir i första hand regeringens väl artikulerade krav på enhetlighet tillgodosedda. Efter hand har dock myndigheternas behov tillgodosetts, bl. a. med för- och eftersystem till de gemensamma ekonomi- och personaladministrativa systemen.

De stora statliga myndigheterna har successivt byggt upp kompetens i fråga om att formulera krav på sina ekonomi- och personaladministrativa system. De har också till fullo kunnat utnyttja de möjligheter som de centralt tillhandahållna systemen ger. I några fall har de t. o. m. valt att anskaffa andra eller utveckla egna system som bättre ansetts kunna tillgodose myndighetsbehoven.

De många små och medelstora myndigheterna kan i fråga om administrativa specialiteter helt naturligt inte hålla sig med samma höga kompetens som de stora myndigheterna. Detta betyder inte att deras behov skulle vara mindre viktigt att tillgodose. De kan behöva stöd för att analysera och systematisera sina behov mot bakgrund av vad som kan åstadkommas med måttliga anpassningar av tillgängliga standardsystem. Även de små och medelstora myndigheterna kan också i vissa fall behöva hjälp för att anskaffa andra system och konsultmedverkan vid anpassning av sådana system.

Under senare år har regeringens regelstyrning av myndigheternas verksamhet minskat och dessa har fått ökade befogenheter att avgöra hur verksamheten skall bedrivas. Samtidigt har regeringen skärpt kraven på att myndigheterna skall förbättra produktiviteten och kunna redovisa resultaten av verksamheten. I denna delvis nya situation ökar myndigheternas behov av verksamhetsanpassade ekonomi- och personaladministrativa system som kan utgöra basen för effektiva lednings- och uppföljningssystem. Regeringen har dock fortfarande behov som kan härledas ur koncernledningsfunktionen.

9.2 Behov av samordning mellan EA- och PA- system

Som framgått av tidigare avsnitt i denna promemoria finns ett behov av samordning mellan EA- och PA-system. Det framgår bl. a. av RRVs och SPVs refererade utredningsrapporter. Den grundläggande frågan är då hur denna samordning skall komma till uttryck.

Det finns i detta sammanhang åter anledning att erinra om den uppfattning som civilministern redovisade i 1989 års budgetproposition, där ökade krav på information från myndigheterna i framtiden förutses. Kraven ökar också på myndigheternas interna redovisning när det gäller att åstadkomma en uppföljning av verksamhetens prestationer och effekter.

System S och SLÖR kommer inte, som de ser ut idag, att kunna tillgodose det förändrade informationsbehovet. Andra mer verksamhetsanpassade informationssystem kommer därför att behöva utvecklas. Olika verksamhetsstödjande ADB-system, som t.ex. budgetsystem likviditetsplanerings- och projektuppföljningssystem kommer att efterfrågas, påpekas vidare i propositionen.

Myndigheterna kommer att ställa krav på att de olika framtida informationssystemen skall kunna kommunicera med varandra eller integreras för att göra det lättare att ta fram olika beslutsunderlag. Detta förutsätter en modern ADB-teknik och att standardisering utvecklas som reglerar generella funktioner i olika system.

Bakgrunden till dessa krav på den framtida utvecklingen ges bl a. i RRVs publikation Övergripande vägledning – syfte och motiv för bättre budgetdialog. Skriften har utgivits på uppdrag av regeringen till ledning för myndigheternas arbete med anslagsframställningar och resultatredovisningar enligt budgetförordningen. Där konstateras i sammanfattad form bl. a. följande.

Utvecklingen av styrformerna inom det statliga området innebär bland annat en fördjupad prövning vart tredje år i vilken en myndighets hela verksamhetsområde och dess resultat prövas från grunden. En annan väsentlig förändring rör det faktum att riksdagen och regeringen tidigare ofta har detaljstyrt myndigheternas resurstilldelning och arbetsformer. Nu kommer riksdagen och regeringen inte enbart att styra genom att anslå resurser utan också genom att ange önskad inriktning och förväntat resultat för den närmaste treårsperioden, så kallad resultatstyrning. Kraven på uppföljning och utvärdering skärps.

De nya styrformerna ställer stora krav på förmågan att analysera resultat, både hos myndigheten och regeringen. Det är då inte bara kvantitet som räknas utan också kvalitet.

För att man skall kunna bedöma hur myndighetens verksamhet kan bli effektivare måste man kunna se hur resurser, prestationer och effekter hänger ihop. Då behövs en bra indelningsgrund, ett sätt att sortera fakta och begrepp så att de kan relateras till varandra. Den indelning man väljer blir utgångspunkt för de informationssystem som ska ge myndigheten nödvändigt underlag för analys och värdering.

Myndighetens informationssystem består av verksamhetsstatistik, kostnads- och personalredovisning och information om omvärldens behov, synpunkter och önskemål. För att det ska gå att bedöma om en verksamhet är effektiv måste resultaten jämföras med resursåtgången. Information om ett visst delresultat måste kunna ställas mot motsvarande resursförbrukning. Det måste också vara möjligt att jämföra utfall med planerad verksamhet. Kraven på ny och lämpligt indelad information innebär för de flesta myndigheter ett långsiktigt och målmedvetet utvecklingsarbete.

Stort intresse har hittills inom statsförvaltningen ägnats åt redovisning av kostnaderna/utgiftsslagen mot anslag, dvs. koncernperspektivet har ansetts vara det primära. Utvecklingen går nu i en delvis annan riktning, vilket i och för sig inte betyder att koncernperspektivet blir ointressant. Koncernintresset riktar sig nu dock mot måluppfyllelse och produktivitet/effektivitet, där den enskilda myndigheten kommer i förgrunden.

I syfte att öka effektiviteten införs i många fall ändrade finansieringsformer som är lämpliga för efterfrågestyrning, t. ex. olika slag av uppdrags- och intäktsfinansiering. Kraven ökar också inom myndigheterna på projektuppföljning, inte minst gäller intresset lönekostnadernas fördelning på produkter och tjänster. Lönekostnaderna är för övrigt en dominerande post i de flesta statliga verksamheter och utgör ofta mer än 60 procent av totalkostnaderna. Andra kostnadsslag är för övrigt ofta direkt personalrelaterade.

Allt fler myndigheter kommer att bygga anpassade verksamhetsuppföljningssystem som tar emot information från EA- och PA-system samt verksamhets- eller produktionssystem. Även kontorsinformationssystem torde komma att spela en roll i sammanhanget.

En i staten rådande filosofi har hittills varit att vart och ett av dessa system skall leva avgränsade i, som man säger, sina egna stuprör. Detta har varit naturligt i en miljö med olika huvudmän, som i första hand haft att slå vakt om det egna systemet.

Moderna ekonomistyrningssystem ser dock inte något av EA, PA, KA och produktionssystem som självklar centralpunkt eller naturlig riktkarl för de övriga. Mellan de olika systemområdena behöver ske ett ständigt flöde av data, dvs. information. Uppgifter som finns i ett system skall utgöra utgångspunkt för bearbetning i andra system. De olika systemen utgör för- och eftersystem till varandra i ett växlande förlopp.

Det torde inte råda någon tvekan om att EA-, PA- och andra system bör stå i ett modulärt förhållande till varandra och inte i onödan integreras. Däremot bör fördelarna med en samordnad organisation för drift, underhåll och utveckling vara tämligen uppenbara. Det viktiga i det sammanhanget är sålunda inte att det sker en teknisk samordning av systemen, utan att det sker en datamässig integration.

Postverket har i sin avdelningen för administrativ service tagit fasta på detta och driver postkoncernens system i en gemensam organisation. I någon mån kan även försvarets civilförvaltning inom försvarsmakten anföras som ett exempel på en liknade struktur.

Denna principiella uppfattning om önskvärdheten av samordning och om inriktningen av den framtida systemutvecklingen delas i princip av både RRV och SPV, vilket framgår av de föregående avsnitten. Statskontoret har vidare i sitt samrådsyttrande över RRVs EA 95-rapport förordat en långtgående samordning med en uppdelning på en service- respektive en myndighetsfunktion.

RRV och SPV har för övrigt nyligen genomfört en undersökning som haft till syfte att kartlägga myndigheternas behov av samordning mellan EA- och LA/PA-system idag och i framtiden. Projektgruppen har också haft i uppgift att presentera en ide'katalog över tänkbara samarbetsprojekt. I den rapport som lämnats över arbetet summerades bl. a. det samordningsarbete som hittills skett. En gemensam kontrolluppgift för personer som finns registrerade i SLÖR och system S skall framställas. Vidare kommer underlagssumman att uppdateras (vad avser semesterersättning) med vad som registrerats i system S.

Med myndighetsföreträdare har därutöver diskuterats bl. a. att datord-

riften kan samordnas lokalt, att ADB-säkerhetsfrågor också kan samordnas t. ex. med SÄK 90-projektet i Sundsvall, att SLÖR borde kunna uppdateras oftare, att uppdateringen av personregistren i SLÖR och system S borde kunna samordnas samt att fler konteringsrader i SLÖR behövs för fördelning av lönekostnader direkt.

Andra samordningsfrågor som diskuterats med myndighetsföreträdare är

- bättre och enhetliga användargränssnitt,
- en termkatalog och enhetliga definitioner av begrepp i respektive system för att underlätta för informationssamordning,
- gemensamma fasta register, t. ex. att en personuppgift endast skall behöva matas in en gång för att sedan uppdatera registren i bägge systemen,
- överföring av kostnader på individnivå från SLÖR till system S,
- förbättrad möjlighet till tidredovisning i de olika systemen, d.v.s. möjlighet att fördela lönekostnader på projekt, aktiviteter etc.,
- prognos och simuleringsmöjligheter i de olika systemen.

Från utredningens sida har liknande frågor berörts med ett tiotal myndigheter. Det har därvid framkommit, att dessa ser avgjorda fördelar med en utökad teknisk och datamässig samordning mellan EA- och PA-områdena. Detta bör avsevärt underlätta det fortsatta arbetet med utformningen av t. ex. produktionsstödjande system. En samstämmig uppfattning är att ett sådant mål endast kan nås om det totala ansvaret för EA- och PA-systemen samlas till en organisation, som då har en serviceinriktad profil.

Det finns uppenbarligen en gemensam uppfattning mellan olika intressenter om behovet av en mycket större samordning än vad som hittills kunnat komma till stånd.

Ansvarsuppdelningen i den civila statsförvaltningen har i varje fall hittills inte visat sig automatiskt leda till att dessa samordningsbehov uppfyllts. Ansvaret för samordning har legat på regeringen och det har krävts särskilda beslut av denna för att söka åstadkomma nödvändig samordning. Det är en metod som inte bedöms kunna fungera framgent i en mer marknadsorienterad miljö.

För att en tillräckligt långtgående samordning av utvecklingen av EA- och PA-system skall komma till stånd talar åtskilligt för att det är nödvändigt med en organisatorisk samordning av drift, underhåll och utveckling inom EA- och PA-områdena. En sådan organisation synes också kunna omfatta den motsvarande verksamhet som idag utförs av FCF.

Skälet till att denna lösning inte på allvar övervägts tidigare, torde vara att den får praktiska konsekvenser för den rådande uppgifts- och ansvarsfördelningen i stabsmyndighetskretsen. Något lämpligt tillfälle att aktualisera förändringen har heller hittills inte funnits.

9.3 Beställar- och leverantörsrollen

Ett annat problem som blivit mer påtagligt på senare tid är beställar- och leverantörsrollerna inom de båda systemområdena. Hittills har system S

och – i än högre grad – SLÖR haft en monopolliknande ställning som medfört att båda dessa roller sammansmälts hos RRV och SPV i hög grad. När intresset nu alltmer fokuseras på myndigheternas internadministration, innebär det att nya vägar måste prövas för att fånga upp koncernledningens och myndigheternas behov.

Ett sätt att lösa problemet kan vara att en tydligare uppdelning görs i centrala krav (koncernkrav) och i myndigheternas egna krav på de aktuella systemen. I de direktiv som regeringen hösten 1990 givit om EA- och PA-systemens framtida inriktning anges, att de centrala behoven bör preciseras och vid behov ges ut i form av föreskrifter. På så sätt skulle den allmänna ram kunna anges som de framtida myndighetssystemen skall arbeta inom.

Föreskrifter kan sålunda säkerställa de koncerngemensamma kraven. Det bör också vara av värde att staten kan tillhandahålla system som uppfyller dessa krav samtidigt som grundläggande myndighetskrav tillgodoses.

Myndigheterna bör emellertid ha rätt att anskaffa eller utveckla egna system som bättre passar de egna önskemålen. Så har redan skett och det är troligt att flera myndigheter kommer att välja sådana lösningar. Många små och medelstora myndigheter torde dock knappast se egenutveckling som en realistisk väg att gå. För dessa myndigheter bör staten kunna erbjuda egna system eller "godkända" system från annan leverantör.

Vad nu senast sagts om olika funktioner eller roller kan ges en tydligare presentation. Regeringen bör ange de koncerngemensamma kraven på EA- och PA-systemen. Detta kan ske genom att *kraven anges i en förordning* och kompletteras med föreskrifter beslutade av ett annat organ. Myndigheterna är *beställare* av system. De kan välja att använda centralt tillhandahållna system, "godkända" system eller utveckla egna system. I samtliga fall skall de koncerngemensamma kraven tillgodoses. Även regeringen kan med detta synsätt ses som en beställare.

Leverantörer av system kan vara stödmyndigheter eller externa organisationer, som således har en serviceroll. Innan ett system tas i drift bör *samråd* ske med en stabsfunktion om huruvida aktuellt system tillgodoser de koncerngemensamma kraven. Synpunkter bör också kunna inhämtas från ansvariga revisorer.

Kontroll och granskning av att systemen uppfyller de koncerngemensamma kraven, liksom de krav som en effektiv och säker ledning och genomförande av myndighetens verksamhet ställer, kan utföras av ansvariga revisorer i det löpande revisionsarbetet och i samband med den årliga revisionen. Om en controllerfunktion finns i en central ekonomistab är det naturligt av även denna uppmärksammar hur olika system och deras användning uppfyller ställda krav.

Som statskontoret uttalat i sitt samrådsyttrande är det angeläget att skilja service- och myndighetsrollerna från varandra. Först då kan tillhandahållande av system, rådgivning, konsulting, metodutveckling och utbildning ske med myndigheternas bästa för ögonen. Myndigheterna, dvs. beställarna, och andra intressenter kan då också ges ett önskvärt inflytande över serviceverksamhetens inriktning och omfattning.

Ytterligare aspekter på beställar- och leverantörsfunktioner behandlas sist i nu följande avsnitt.

10 Bedömning

Regeringen har i ett flertal sammanhang påpekat behovet av en utökad samordning mellan EA- och PA-system i statsförvaltningen. Att ett samordningsbehov i realiteten finns mellan främst EA- och PA-systemen, och i viss mån även framgent med KA-system, är de flesta berörda ense om. Kärnfrågan är om detta behov kan tillgodoses inom den organisationsstruktur som råder idag.

Mycket talar för att en organisatorisk samordning skulle ge större möjligheter att i framtiden tillgodose myndigheternas växande krav på teknisk, och framför allt datamässig, samordning mellan berörda system.

En väsentlig orsak till att detta hittills inte har skett i större utsträckning synes vara att de system som använts inom EA-, PA- och KA-områdena av de centralt ansvariga organen har ansetts vara "sektorsystem" utan större beroenden av varandra. I framtiden när system, information och arbetsrutiner kommer att integreras mer på lokal nivå kommer samordningsbehovet att vara större.

Regeringen har i uppdraget hösten 1990 till RRV lagt det sammanhållande ansvaret för den totala samordningen mellan EA- och PA-systemen på RRV. Detta kan ses som ett uttryck för att myndighetsgränserna i befälshänseende måste överskridas för att en reell samverkan och samordning skall komma till stånd. Åtgärden är nödvändig, men måste sannolikt följas av att verksamheterna inordnas i en gemensam organisation eftersom SPV:s sakansvar för PA-systemen knappast i längden kan underordnas en annan myndighet.

Det kan ifrågasättas om ett mer påtagligt samarbete skulle kunna ske så länge de berörda systemområdena har olika huvudmän. Omvänt kan konstateras att en samordning har kommit till stånd på försvarets område där FCF ansvarar för båda systemområdena. Motsvarande har skett inom postverket genom att ansvaret för de olika systemområdena sammanförts i enheten för administrativ service.

Ett samlat ansvar för utveckling, förvaltning och drift av ekonomisystem, personaladministrativa system och kontorsadministrativa system borde vara en fördel sett ur användarnas perspektiv. Det borde rimligen också ge ökade möjligheter att förse myndigheterna med den typ av verksamhetsstödjande system, som nämns i 1989 års budgetproposition och som exemplifierats ovan.

För att effektivt nyttja den potential som finns är det sannolikt fördelaktigt att ha en gemensam organisation som kan arbeta på lång sikt med en gemensam inriktning. Goda förutsättningar kan då åstadkommas för att skapa dynamiska lösningar, som innebär en målmedveten och långsiktig utveckling, anpassning och utnyttjande av samordningsmöjligheter som är till användarnas fördel. Myndighetsgränserna torde vara ett hinder härför, vilket dagens situation kan ses som ett uttryck för.

I en samlad serviceorganisation skulle kompetens behöva finnas på de olika sakområden där det är aktuellt att tillhandahålla statsförvaltningen gemensamma system m.m. Det betyder att i varierande utsträckning kompetens skulle behövs i fråga om ekonomi-, personal-, pensions- och kontorsadministrativa system. Kompetensen på dessa sakområden skulle också kunna hållas samman och fungera som en intern beställare i förhållande till interna och externa resurser som på uppdrag utför utveckling, underhåll och drift av systemen. Vid sidan av att tillhandahålla system skulle organisationen också kunna lämna information, utbildning i och råd om användning av systemen. Vidare skulle organisationen i viss utsträckning kunna ge myndigheterna konsultstöd vid anpassning av system.

Inriktningen och omfattningen av organisationens verksamhet skulle praktiskt taget helt kunna styras av myndigheterna. Detta skulle ske genom att uppdragsfinansiering används och genom att myndigheterna är väl företrädda i serviceorganisationens styrelse.

För statsförvaltningen gemensamt utvecklingsarbete

Målet för översynen av stabsmyndigheternas verksamhet är att förvaltningsmyndigheterna och regeringen skall få det stöd de behöver för att effektivisera den statliga verksamheten under de nya förutsättningarna.

Stöd kan lämnas i olika former. Utvecklingsinsatser av gemensamt intresse och metodstöd är viktiga former i vilka detta stöd kan ges. I direktiven anges att med hänsyn till att i vissa avseenden särskilda förutsättningar gäller för den statliga verksamheten, behöver ett gemensamt utvecklingsarbete bedrivas. Utvecklingsarbetet kan avse kompetensområden som för närvarande är företrädda hos olika stabsmyndigheter. Utvecklingsarbetet bör inriktas enligt riksdagens och regeringens intentioner.

Myndigheterna behöver kunna erbjudas ett förstärkt verksamhetsorienterat stöd på en mängd områden. Detta förstärkta stöd kan i sin tur behöva byggas under med gemen samt utvecklingsarbete i fråga om t. ex. ekonomi- och resultatstyrning, löne- och personalpolitik, användning av ADB, organisationsutveckling, metoder för produktion av offentliga tjänster och ledningsfrågor. Särskilt metodstöd kan behövas för att göra de fördjupade analyser som ingår i den nya budgetprocessen.

Regeringen behöver stöd i för departementen gemensamma frågor om metoder och former för att styra den statliga verksamheten. Vidare skall behovet av fortsatt utvecklingsarbete avseende betalnings- och redovisningssystem beaktas.

Därutöver behöver regeringen stöd för att vidareutveckla och föra ut riksdagens och regeringens syn på hur den statliga verksamheten bör effektiviseras. Det gemensamma utvecklingsarbete som skall bedrivas i detta syfte behöver primärt belysa alternativa lösningar vad gäller bl. a. verksamhets- och finansieringsformer, en renodling av statliga åtaganden och relationerna mellan stat och kommun. Centrala frågor av detta slag behöver belysas i nära dialog med regeringen och dess fackdepartement.

I denna promemoria behandlas frågor om för staten gemensamt utvecklingsarbete. Som underlag för diskussionen har en kartläggning gjorts av sådant utvecklingsarbete som är av gemensam natur och som för närvarande bedrivs av stabsmyndigheterna. Resultatet av denna kartläggning presenteras i avsnittet 3. Den som inte är intresserad av detaljer kan läsa det avsnittet kursivt.

1 Gemensamt utvecklingsarbetet – innebörd och särdrag

Innebörd

Utvecklingsverksamhet definieras vanligen med syftet att dra en skiljelinje mellan forskning och utveckling (FoU). Detta kännetecknar den vanligast förekommande definitionen som härrör från en överenskommelse inom OECD. FoU-begrepp et omfattar enligt denna definition tre komponenter.

Grundforskning innebär att systematiskt och metodiskt söka efter ny kunskap och nya idéer utan någon bestämd tillämpning i sikte.

Tillämpad forskning innebär att systematiskt och metodiskt söka efter ny kunskap och nya idéer med en bestämd tillämpning i sikte.

Utvecklingsarbete innebär att systematiskt och metodiskt utnyttja forskningsresultat, ny kunskap och nya idéer för att åstadkomma nya produkter, nya processer, nya system eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana.

Avgörande för om en verksamhet skall anses vara FoU eller inte är inslaget av nyhet eller originalitet. Det är ibland svårt att bedöma vad som är nya inslag eller väsentliga förbättringar av verksamheten. Utvecklingen kan ibland drivas framåt genom flera små steg inom verksamhetens dagliga rutiner. För att skilja denna form av utvecklingsarbete från mer vittsyftande och målinriktade försök eller projekt kan begreppet *vardagsutveckling* användas. Vardagsutveckling ingår inte i vad som i detta sammanhang betecknas som gemensamt utvecklingsarbete.

I FoU-begreppet ingår inte heller utbildning. Utbildningsinsatser som en förutsättning för eller ett led i utvecklingsarbete tenderar dock att bli allt vanligare.

Det finns skäl att så långt möjligt knyta an till OECD:s definition, samtidigt som det bör framgå att i detta sammanhang avses utvecklingsarbete av gemensamt intresse för statsförvaltningen. För staten gemensamt utvecklingsarbete definieras därför här på följande sätt.

Gemensamt utvecklingsarbete innebär att systematiskt och metodiskt utnyttja forskningsresultat, ny kunskap, nya idéer för att åstadkomma nya verksamhetsformer, nya metoder, nya processer, nya system eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana. Resultaten skall så långt möjligt vara generellt tillämpbara och komma hela statsförvaltningen till godo.

Särdrag

För att ge ytterligare underlag för utredningens överväganden finns det skäl att närmare beskriva utvecklingsarbetets särdrag.

Utvecklingsarbete kan beskrivas som en process som kan delas in i ett antal faser. Innebörden av dessa är att en ny idé eller lösning (1) uppmärksammas, (2) prövas i förhållande till andra idéer och i ljuset av de problem de skall lösa, för att (3) slutligen omsättas praktiskt och ges bred spridning.

Initiering

Detta är i denna fas som med varandra konkurrerande förslag till utvecklingsinsatser av gemensamt intresse ofta växer fram. Det är en vanlig uppfattning att förekomsten av problem är den viktigaste faktorn för initiering av utvecklingsinsatser. Ett sådant synsätt innebär att berörda aktörer börjar med att definiera problemet för att därefter utarbeta en lösning.

Det finns emellertid studier som har visat att det inte är de mest "problemfyllda" organisationerna som är mest innovativa. Utvecklingsprocesser av olika slag initieras inte av medvetenhet om problemen utan medvetande om lösningar på problemen. Det är kunskap om nya lösningar som leder till att berörda aktörer i konkreta termer definierar sina problem.

Erfarenheten visar att initiativtagare till utvecklingsinsatser av gemensamt intresse vanligen har en sådan organisatorisk position att de står i kontakt både med den löpande verksamheten och med forsknings- och utvecklingsmiljöer utanför den berörda verksamheten. Genom sin position ingår de på ett naturligt sätt både i ett internt och externt nätverk för ett informellt och oreglerat utbyte av idéer, lösningar, erfarenheter och kunskaper.

En väl fungerande initiering av utvecklingsinsatser av gemensamt intresse ställer krav på förutseende, att ligga ett steg före, överblick över förhållanden och problem i förvaltningens olika delar samt ett vitt förgrenat nätverk också med forsknings- och utvecklingsmiljöer för att fånga upp nya forskningsrön och lösningsidéer.

Värdering och beslut

Medan initieringsfasen är inriktad mot att finna lösningar på problemen är värderingsskedet inriktat mot att värdera lösningar i förhållande till de problem som skall lösas.

I detta skede gallras åtskilliga utvecklingsidéer ut för att de inte passar in i rådande värderingar eller uppfattas som riskfyllda eller osäkra.

En viktig faktor i värderingsfasen är beställarens förmåga att lotsa fram utvecklingsidén till ett positivt beslut. Det innebär att detta skede i mycket är en återkommande dialog mellan beställaren och de organ som har ett ansvar för utvecklingsfrågor av gemensamt intresse.

Sammanfattningsvis ställer värderings- och beslutsfasen krav på förberedande studier som gör det möjligt för beslutsfattare och andra aktörer att värdera föreslagna lösningsidéer, beställa ett genomförande av målinriktade och tidsbestämda utvecklingsinsatser och säkerställa att nödvändiga resurser och kompetens finns till hands.

Genomförande och spridning

En förutsättning för att utvecklingsprocessen skall fullbordas är att berörda organisationer har förmåga att anpassa en ny lösningsidé till de egna förutsättningarna. Att möjligheter ges för en sådan anpassning är särskilt viktigt med tanke på att statsförvaltningen omfattar verksamheter av mycket olika slag.

Det är i detta skede som berörda organisationer med viss säkerhet kan bedöma nyttan av en lösningsidé. Genomförandet är i mycket en inlärningsprocess där de successivt vunna erfarenheterna leder till att lösningsidén anpassas till de berörda organisationerna och vice versa. Resultatet av detta arbete kan mycket väl bli att den lösningsidé som faktiskt genomförs mer eller mindre avviker från den idé som inledde utvecklingsprocessen.

Erfarenheten har visat att nyttan är osäker av utvecklingsinsatser som tillkommit fristående från de förvaltningsmiljöer vilka till slut tänkes genomföra förändringarna. Det är alltid svårt att genomföra utvecklingsinsatser, särskilt sådana som bygger på självständiga aktörers medverkan och intresse. I sådana lägen är det viktigt att försäkra sig om denna medverkan genom att göra berörda aktörer delaktiga i hela utvecklingsprocessen. Gränsen mellan genomförandefasen och tidigare faser måste göras flytande.

Om någon gör något ökar sannolikheten för att andra kommer att göra detsamma. Påståendet utgör en grundval för överväganden om hur en spridning på bred front av nya lösningsidéer bäst uppnås. Någon prövar en ny idé (pionjären) och andra anammar därefter idén med olika tidseftersläpning (efterföljare). För att dra nytta av "det goda exemplets makt" är det ofta lämpligt att utvecklingsinsatser av gemensamt intresse prövas och genomförs stegvis och stöds av väl fungerande nätverk som gör det möjligt för "efterföljare" att ta del av "pionjärernas" erfarenheter.

En annan erfarenhet är att berörda organisationers – t.ex. olika myndigheter – anammande av nya idéer påskyndas om de påverkas externt. Den externa påverkaren kan informera om nya lösningsidéer samt påverka de berörda organisationernas värderingsprocess genom olika typer av belöningar och sanktioner.

Sammanfattningsvis ställer genomförande och spridningsfasen krav på att departement och myndigheter ges möjlighet att anpassa nya lösningsidéer till de egna förutsättningarna, att de görs delaktiga i utvecklingsprocessens olika steg, att det finns väl fungerande nätverk, att regeringen genom belöningar – och sanktioner om så behövs – har en pådrivande roll samt att det finns kompetenta utvecklingsfunktioner vars resurser skyddas från att tas i anspråk av löpande och kortsiktiga uppgifter.

2 Forskningsprogram för den offentliga sektorn

Mot bakgrund av förslaget i 1990 års forskningsproposition har regeringen tillkallat en utredare för att utreda (dir. 1990:22) forskningen om den offentliga sektorn.

Den särskilde utredaren har med betänkandet (SOU 1991:36) Ny kunskap och förnyelse nyligen lämnat sitt förslag.

Utredaren föreslår att de nya forskningsresurserna främst bör koncentreras till två mångvetenskapliga forskningscentra i Göteborg och Stockholm. Det som står i fokus har att göra med samhällsstyrningens problem i vid mening. Det gäller folkstyrelsen, förvaltningen och den offentligt organiserade lösningen av samhällsproblem. De skisser till program som presente-

ras i betänkandet ska senare utvecklas vidare av forskarna vid centra.

Utredningen föreslår vidare att HSFR (humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet) ges resurser för att kunna organisera högst femåriga stora forskningsprogram. Slutligen föreslår utredaren också att sektorforskningsorganen, främst statens råd för byggnadsforskning, (BFR), och arbetsmiljöfonden, (AMFO), undersöker möjligheterna att inom sina respektive program finansiera forskning med anknytning till det program som utredaren föreslagit.

3 Pågående gemensamt utvecklingsarbete

3.1 Riksrevisionsverket

Utvecklingsuppgifter

I RRV:s instruktion (1988: 80) anges att verket är central förvaltningsmyndighet för statlig revision och redovisning. Revisionen omfattar både förvaltnings- och redovisningsrevisionen. I fråga om revision har verket till uppgift bl. a. att granska den statliga verksamheten från effektivitetssynpunkt och årligen granska myndigheternas redovisning. Verket har också uppgifter som rör redovisning, bl. a. att utveckla och tillhandahålla metoder, regler och system för styrning och medelsförvaltning, såsom verksamhetsplanering, budgetering, redovisning, resultatredovisning och resultatanalys.

Av den särskilda rapporten (februari 1990) framgår att tyngdpunkten i utvecklingsarbetet gäller den nya budgetprocessen. Utvecklingen av budgetprocessen innebär att decentrala funktionerna för regel-, metod- och systemutveckling inom ekonomistyrningsområdet måste ha stadga och resurser för att kunna utgöra ett aktivt stöd åt kompetensutvecklingen i myndigheterna.

Decentralisering av befogenheter och ansvar till myndigheterna ökar, snarare än minskar, behovet av stöd från den centrala nivån. Den nya budgetprocessen ställer därför ökade krav på ett aktivt utvecklingsarbete. Nya metoder, regler och system liksom mer övergripande synsätt förs ut till myndigheterna genom normering, utbildning och rådgivning och stöd.

Av den fördjupade anslagsframställningen för perioden 1991/92 – 1993/94 framgår att de viktigaste arbetsområdena för verket den kommande treårsperioden, förutom den nya budgetprocessen, är förnyelse av statlig och kommunal verksamhet, inriktning och utvidgning av redovisningsrevisionen samt utvecklad ekonomistyrning.

RRV menar att koncernperspektivet är centralt vid en diskussion om utvecklingsarbete. En central expertfunktion behövs för att bl. a. ta till vara koncernövergripande aspekter. RRV menar också att det är viktigt att ett centralt utvecklingsarbete bedrivs som komplement till det lokalt bedrivna utvecklingsarbetet. Detta för att kunna beakta vissa grundläggande strategiska koncerngemensamma intressen och stödja regeringskansli och myndigheter.

Uppgifter om utvecklingsprojekt har inhämtats från RRV. De 25 projekt som förtecknats i tabell 1 utgör de utvecklingsprojekt som har generell betydelse för statsförvaltningen.

Tabell 1 Pågående gemensamt utvecklingsarbete vid RRV

Litte-ra (1)	Benämning (Vid behov avkortad)	Ämnesom-råde (2)	Uppdrags-givare (3)	Budget/ Utfall (4) (milj. kr.)	Varav för konsulter (milj. kr.)	Tidrymd/ Status (5)
RRV-1	Lån i riksgälden	EA	Regeringen	0,26	–	1990-1991
RRV-2	Statens betalnings-system	EA	Regeringen	2,66	2,00	1985-
RRV-3	Generell modell för statlig redovisning	EA	Internt	0,55	0,29	1986-1992
RRV-4	Internredovisning	EA	Internt	0,29	–	1990-1991
RRV-5	Rörlig kredit	EA	Regeringen	0,25	0,05	1987-1991
RRV-6	Nytt betalningsmedel	EA	Regeringen	0,58	0,50	1989-1990
RRV-7	UHÄ styrnings- och anslagssystem	EA	Regeringen	0,11	–	1990-
RRV-8	Kartläggning och utvärdering i system S	EA	Internt	0,07	0,05	1990-1991
RRV-9	Nya redovisnings-metoder	EA	Internt	2,80	1,50	1990-1991
RRV-10	Momsredovisning	EA	Internt	–	–	1991
RRV-11	CESAM	EA	Internt	1,00	–	1990-
RRV-12	Gemensam kontroll-uppgift i syst S/SLÖR	EA	Internt	0,20	–	1990-1991
RRV-13	Arkivregler system S	EA	Internt	0,08	–	1990-1991
RRV-14	Systemlösningar för ekonomiadm	EA	Regeringen	6,70	1,00	1990-1991
RRV-15	Controllerutbildning	V-analys	Internt	3,70	0,90	1990-1992
RRV-16	Kostnadsuppgifter statliga prestationer	V-analys	ESO	0,32	–	1990-1991
RRV-17	Konkurrensutsatt affärsverksamhet	V-analys	Regeringen	–	–	1990-
RRV-18	Regelsystem avgifts-finansierad verksamhet	V-analys	Internt	0,48	–	1988-1991
RRV-19	Framtidsanalys	V-analys	Internt	0,39	–	1989-1990
RRV-20	Resultatanalys	V-analys	Internt	0,76	0,03	1987-1990
RRV-21	Ramanslag uppföljn	V-analys	Regeringen	0,23	0,14	1989-1991
RRV-22	Översyn anslagssyst	V-analys	Internt	3,08	1,20	1990-1993
RRV-23	Handledning för resultatredovisning	V-analys	Internt	0,48	0,25	1990-1991
RRV-24	Vägledning uppföljn av arbetad tid	V-analys	Internt	0,29	–	1990
RRV-25	Kartläggning av resultatmått	V-analys	Regeringen	0,68	–	1990

Noter
(1) Litterering för denna undersöknings behov.
(2) Område enligt följande indelning.

EA	Arbetsgivarfrågor		Kontorsadministration
PA	Lednings/organisationsutv		Personalutveckling
ADB	Verksamhetsanalys		Övrigt

(3) Internt alternativt vilken extern uppdragsgivare.
(4) Totalkostnad eller årskostnad; budget eller utfall. – Uppgift ej tillgänglig/tillämplig; Ej resurssatt.
(5) Planerad projekttid. Ev. status (Pågående, Vilande).

RRV-1 Uppföljning av försöksverksamhet med lån i riksgäldskontoret

Syftet med projektet är att vidare utveckla en modell för finansiering av investeringar genom lån i riksgäldskontoret, bl. a. via uppföljning av pågående försöksverksamhet. Resultatet av projektet planeras komma hela statsförvaltningen tillgodo. Samverkan sker med riksgäldskontoret och försöksmyndigheterna. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-2 Statens betalningssystem

Syftet med projektet är att effektivisera det statliga betalningssystemet. Resultatet, som innebär att myndigheterna får säkra och effektiva betalningsrutiner samtidigt som centrala intressenter får snabb tillgång tillbetalningsinformation, väntas komma hela statsförvaltningen till del. Samverkan sker med riksgäldskontoret, riksbanken och postgirot med avseende på utvecklingsarbete av dessas respektive system. Samverkan sker också med användarmyndigheter och civil- och finansdepartementen som kravställare. Konsulter används som utredare och projektsamordnare. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-3 Generell modell för statlig redovisning

Syftet med projektet är att ta fram nya, mer ändamålsenliga, metoder för redovisning, såväl internt som externt, vid myndigheter. Resultatet äger generell tilllämpbarhet för hela statsförvaltningen. Samverkan sker med statskontoret (via ÅRR). Metoderna prövas för närvarande i COSMOS och i flera myndighetsspecifika redovisningsssytem (bl. a. SIDA). Samver kan sker även med Sveriges Industriförbund, Standardiseringskommissionen i Sverige samt redovisningskonsulter. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-4 Internredovisning – förstudie

Syftet med projektet är att öka kunskaperna inom området internredovisning för att kunna möta behovet av råd och stöd till myndigheter som skall utveckla sin internredovisning. Resultatet äger generell tillämpbarhet för myndigheternas utveckling och användning av internredovisning. Viss samverkan sker med "progressiva" myndigheter. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-5 Rörlig kredit för myndigheter med avgiftsfinansiering

Syftet med projektet är att förbättra kassahållningen hos myndigheter som utnyttjar rörlig kredit vid riksgäldskontoret. Resultatet, i form av rutiner motsvarande en checkräkningskredit, kommer att komma de ca 40 uppdragsmyndigheterna till godo. Samverkan sker med riksgäldskontoret, postgirot och DAFA för utveckling av respektive del av rutinflödet. Även

med användarmyndigheter och departement i roll som kravställare kommer en samverkan att äga rum. Konsulter används som utredare och för projektsamordning. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-6 Nytt betalningsmedel

Syftet är att skapa säkra, ändamålsenliga betalningsmedel för statliga myndigheter. Resultatet, i form av ett antal generella betalningsmedel, kommer att komma hela statsförvaltningen tillgodo. Samverkan sker med riksbanken och postgirot som utvecklare av betalningsmedel samt medanvändarmyndigheter och departement i roller som kravställare. Utredning och projektsamordning sker i samverkan med konsulter. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-7 UHÄ – Styrnings- och anslagssystem

Syftet med projektet är att anpassa den generella budgetprocessen till ett sektorsområde. Resultatet av projektet, erfarenheter av genomförd anpassning, kan äga tillämpbarhet inom andra sektorsområden med liknande organisation. Samverkan sker med statskontoret och UHÄ. Projektet (Etapp 1) är anslagsfinansierat.

RRV-8 Kartläggning och utvärdering av systemdokumentation och behandlingshistorik i system S

Syftet med projektet är att utvärdera och kartlägga systemdokumentation och behandlingshistorik i system S. Detta behövs som underlag för bokföringsnämndens behandling av frågan och RRVs bedömning av om åtgärder behövs för att korrigera, anpassa, förbättra eller ta bort något i dokumentationen. System S dokumentationsstandard får betydelse för främst RRV. Även myndigheter med egna ekonomisystem påverkas direkt av dessa standarder.

Samverkan sker med myndigheter som förvaltar ekonomisystem samt bokföringsnämnden gällande standarder och överens-stämmelse med krav enligt bokföringslagen. Som stöd för kartläggningsarbetet ingår en konsult. Projektet är avgiftsfinansierat.

RRV-9 Genomförande av nya redovisningsmetoder i det statliga generella redovisningssystemet

Projektet syftar till att testa de nya redovisningsmetoderna i en praktisk miljö och att se hur man kan tillämpade nya redovisningsmetoderna i ett modifierat system S. Ambitionen är att ge ytterligare myndigheter möjlighet att övergå till ett nytt redovisningssystem. Samverkan sker med SPV. Även bankinspektionen, CSN, Högskolan i Sundsvall/Härnösand, länsstyrelsen i Kronobergs län och statens delegation för rymdverksamhet har anammat det nya systemet COSMOS. Även kammarkollegiet är involve-

rat. Konsulterna WM-data och CIBOL deltog i analysarbetet med redovisningsplanen och hjälpte även till med att ta fram bokföringsexempel. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-10 Momsredovisning

Syftet med projektet är att klargöra hur myndigheterna skall redovisa moms (från och med 1991-07-01). Resultatetav projektet kommer att beröra alla myndigheter som tillämpar system S för sin "dagliga" redovisning. Samverkan sker med någon eller några användarmyndigheter. Projektet är avgiftsfinansierat.

RRV-11 CESAM

Syftet med projektet är att främja och förbättra åtkomsten till system S. Målet är att CESAM skall vara användar vänligt och snabbt. Resultatet av projektet förväntas få stor tillämpbarhet inom hela statsförvaltningen. Samverkansker med användarmyndigheter i form av "användarmöten". Projektet är avgiftsfinansierat.

RRV-12 Gemensam kontrolluppgift ur system S och SLÖR

Syftet med projektet är att ta fram rutiner och tekniska lösningar för samkörning av system S (personalrutinen) och SLÖR. Resultatet av projektet innebär att man bygger upp kompetens och utvecklar rutiner för samarbete mellan statliga myndigheter i allmänhet och inom ADB i synnerhet. Samarbete sker med SPV och DAFA. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-13 Arkivregler för system S

Syftet med projektet är att sänka lagringskostnader för datafiler, skapa regler för gallringsrutiner av datafiler samt räkenskapsmaterial i system S (och COSMOS). Gallringsregler för räkenskapsmaterial väntas ha en generell tillämpbarhet. Gallringsregler för datafiler väntas innebära kostnadssänkningar för driften av system S och COSMOS. Samverkan sker med riksarkivet samt DAFA. Projektet är avgiftsfinansierat.

RRV-14 Vidareutveckling av systemlösningar för ekonomiadministration i staten

Syftet med projektet är att erbjuda myndigheterna kompletta ekonomisystem för drift i myndigheternas egen miljö. Samverkan sker med statskontoret (referensgrupp; utvärdering/upphandling), men även med AMS, ASS, Skogsstyrelsen och Chalmers som ingår som pilotmyndigheter. Ett tjugutal övriga myndigheter utgör en referensgrupp. Statskontoret i Finland utgör även en referensgrupp. Projektet finansieras över anslag till 55 % och externt till 45 % (anslag B1).

RRV-15 Controllerutbildning

Projektet syftar till att utveckla en controllerutbildning för statsförvaltningen. Samverkan sker med statskontoretför kursutveckling och genomförande. Samverkan sker med Bohlin & Strömberg för pedagogisk utformning. Projektet är dels anslagsfinansierat, dels externfinansierat (civildepartementet).

RRV-16 Sammanställning av kostnadsuppgifter för statliga prestationer

Projektet syftar till att utarbeta en sammanställning av ett antal uppgifter om kostnaderna för offentliga tjänster och produkter. Syftet är att pröva om det är relevant att presentera en mer omfattande kostnadsförteckning över den offentliga sektorns verksamhet. Resultatet avser såväl avgiftsbelagda som icke avgiftsbelagda verksamheter och inriktas på sådana tjänster och produkter som kan vara av allmänt intresse och som har en viss ekonomisk tyngd i samhällsekonomin. Samverkan sker i diskussionsform med berörda myndigheter och ESO. Arbetet är till ca 70 % anslagsfinansierat och till drygt 30 % externfinansieratvia ESO.

RRV-17 Verksamhetsform för konkurrensutsatt affärsverksamhet

Syften enligt 1990 års budgetproposition (prop. 1990/91, bil. 15, s 28–29). Resultatet väntas bli tillämpat på förvaltningsmyndigheter med uppdragsverksamhet. Eventuell extern samverkan är idag oklar. Finansieringsform är idag oklar.

RRV-18 Regelsystem för viss avgiftsfinansierad verksamhet

Syftet med projektet är att utveckla regelverket för att åstadkomma större enhetlighet och konsistens i styrningen. Resultatet, som dels innebär ett förslag till olika kapitalmodeller för myndigheter med formellt 1 000-kronorsanslag, dels en förordning med generella föreskrifter för myndigheternas kapitalförsörjning, kommer att komma hela statsförvaltningen till del. Samverkan med riksgäldskontoret pågår i andra projekt vilket kommer detta projekt till godo. Underhand kommer synpunkter på förslagen att diskuteras med företrädare för departement och myndigheter. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-19 Framtidsanalys i 3-årsbudgeten

Syftet med projektet är att lyfta fram framtidsanalysens funktion i budgetprocessen. Detta sker genom att ett utbildningsmaterial om framtidsanalyser utarbetas. Resultatet kommer hela statsförvaltningen tillgodo eftersom samtliga myndigheter och departement skall framställa respektive vara mottagare av framtidsanalyser i den nya budgetprocessen. Samverkan

kommer att ske genom informella diskussioner med statskontoret och genom kunskapsinhämtning från myndigheter med praktisk erfarenhet. Projektetär anslagsfinansierat.

RRV-20 Resultatanalys – innebörd och tolkning

Syftet med projektet är att förmedla metoder inom området resultatanalys. Resultatet, i form av en skrift av karaktären handbok, kommer att äga generell tillämpbarhet inom statsförvaltningen. Samverkan med andra stabsmyndigheter respektive myndigheter har inte ansetts nödvändig. Konsulter har deltagit i funktionerna läsning och språkgranskning. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-21 Ramanslag uppföljning

Syftet med projektet är att ta fram ett informationsmaterial om ramstyrning och ramanslag. Resultatet kommer att hjälpa myndigheter förstå hur ramanslaget fungerar i den nya budgetprocessen. Samverkan sker med statskontoret och de 10 försöksmyndigheterna. Även samtliga inblandade fackdepartement ingår i samverkan. En konsult tillhandahåller specifika ämneskunskaper. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-22 Översyn av anslagssystem

Projektet syftar till att uppnå anslagssystem som medger bättre avvägning mellan den finansiella styrningen och mål- och resultatstyrningen, regleringsbrev som konsekvent ger uttryck för avsedda styrimpulser, utkast till "anslagsförordning" samt kompetensuppbyggnad i anslags- och regleringsbrevfrågor. Resultatet kommer att komma alla myndigheter i den nya budgetprocessen tillgodo. Samverkan sker inte med övriga stabsmyndigheter och andra myndigheter på grund av bristande kompetens. Samverkan sker med finans- och civildepartementen i form av en gemensam arbetsgrupp. En konsult tillhandahåller specifika ämneskunskaper. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-23 Handledning för resultatredovisning

Syftet med projektet är att genomföra en fördjupad utvärdering av försöksverksamheten med resultatredovisning och utformning av en skrift med kompletterande föreskrifter och råd. Resultatet av projektet äger generell tillämpbarhet för alla myndigheter i budgetprocessen. Samverkan sker med statskontoret (genomgång av redovisningar) samt försöksmyndigheterna (särskilt statens energiverk). En konsult utgör "bollplank". Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-24 Vägledning till myndigheter – att följa upp arbetad tid

Syftet med projektet är att öka kunskapen om tidredovisning, att klargöra varför tidredovisning kan behövas, vilka metoder som finns tillgängliga

och problem i samband med tidredovisning. Samverkan sker med statskontoret och SAV i form av informella diskussioner. Kunskapsinhämtning sker från ett urval av myndigheter som har, eller ämnar införa tidredovisning. Informella diskussioner förs också med industriförbundet gällande bl. a. erfarenheter från den privata sektorn. Projektet är anslagsfinansierat.

RRV-25 Kartläggning av resultatmått

Syftet med projektet är att genomföra en kartläggning som underlag för fortsatta studier. Resultatet innebär tips och idéer för resultatstyrning och resultatredovisning.

Samverkan sker med statskontoret (ansvarig för projektet, jfr projektet STK-31). Samverkan sker också med 17 myndigheter för själva kartläggningen. Därutöver samverkar 5 företag, 5 kommuner och 1 landsting. Projektet är anslagsfinansierat.

Karakteristik av utvecklingsarbetet

De 25 projekten fördelar sig på ämnesområdena EA (55 % avantalet; 70 % av kostnaden) och Verksamhetsanalys (45 % avantalet; 30 % av kostnaden). Av projekten är 15 egeninitierade, medan 9 av resterande 10 projekt är regeringsuppdrag. 6 projekt har en total kostnadsram av minst 1 milj.kr varav 2 är regeringsuppdrag med övervägande anslagsfinansiering och 4 är egna initiativ, även de med övervägande anslagsfinansiering. Det mest resursintensiva projektet (RRV-14) har en totalkostnad på 6,7 milj.kr. och är ett regeringsuppdrag.

Samverkan sker i dessa utvecklingsprojekt i stor omfattning med myndigheter och i kontakt med övriga organisationer. I 11 av projekten har kontakt etablerats med övriga stabsmyndigheter. Det resursintensiva projektet RRV-14 har externa kontakter med alla tre kategorier, vilket i princip är fallet även för de andra 5 projektenmed minst 1 milj.kr. i total kostnad.

3.2 Statens arbetsgivarverk

Utvecklingsuppgifter

I SAV:s instruktion (1989:516) sägs att verket är central förvaltningsmyndighet för dels förhandlingar i och samordning av frågor som rör reglering av förhållandet mellan offentliga arbetsgivare och deras arbetstagare, när det gäller anställnings- och arbetsvillkor som fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, dels arbetsgivarpolitiken och arbetsmarknadsfrågor inom statsförvaltningen.

Av den särskilda rapporten våren 1990 framgår att verkets målformulering lyder:

– Verket skall utveckla och samordna en statlig arbetsgivarpolitik som underlättar för myndigheterna att bedriva verksamheten effektivt och

ge god samhällsservice.
- Verket skall stödja myndigheterna i deras funktion som arbetsgivare.
- Verket skall hålla regeringen informerad om sådana erfarenheter som kan bedömas ha betydelse för statsmakterna när de skall fastställa ramar och allmänna råd för den statliga personalpolitiken.

Verkets mål inom olika utvecklingsområden beskrivs relativt övergripande. Generellt framgår att verket ser sig bl. a. som ett organ för utveckling inom det personalpolitiska området. Bl. a. framgår att verket skall verka för att utveckla metoder för att göra bedömningar av kostnader för personalinvesteringar och insatser för kompetensförsörjning. Vidare skall verket medverka till att en effektivare och attraktivare ledarroll utvecklas i staten samt utveckla metoder och teknik för att bl. a. med hjälp av statistiska analyser förbättra underlaget och utvärderingen av lönepolitiska åtgärder. I samband med arbetet med "effektivitet och medbestämmande" skall verket ge utvecklingsstöd till myndigheterna.

Verkets fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1991/92–1993/94 innebär ingen fördjupning eller komplettering till vad som sagts i den särskilda rapporten.

Företrädare för SAV menar att verket arbetar allt mer mot myndighetsvärlden. Sin stabsroll ser man som att samordna arbetsgivarfunktionen i statsförvaltningen. SAV bedriver i stor utsträckning partsgemensamt utvecklingsarbete, ofta är detta arbete avtalsbaserat. Centralt för det bedrivna utvecklingsarbetet är att det är till nytta i arbetsgivarrollen. Man menar också att det partsgemensamma utvecklingsarbete som idag bedrivs är en förutsättning för att t. ex. möjliggöra en kontinuitet i det utvecklingsarbete som bedrivs. Partsrollen, dialogen, är svår att substituera.

Förhandlings- och utvecklingsarbete bedrivs ofta parallellt eller avlöser varandra, varför det är svårt att på förhand beräkna resursåtgången. I partsarbete kan också frågor som i ett läge är mindre aktuella plötsligt få ny aktualitet och kräva betydligt mer resurser än vad som tidigare beräknats.

Översikt av utvecklingsprojekt

Uppgifter om utvecklingsprojekt har inhämtats från SAV. De 17 projekt som förtecknats i tabell 2 utgör de utvecklingsprojekt som har generell betydelse för statsförvaltningen.

Tabell 2 Pågående gemensamt utvecklingsarbete vid SAV

Litte-ra (1)	Benämning (Vid behov avkortad)	Ämnesom-råde (2)	Uppdrags-givare (3)	Budget/ Utfall (4) (milj.kr.)	Varav för konsulter (milj.kr.)	Tidrymd/ Status (5)
SAV-1	Tjänstenomenklatur	Arbetsgiv-frågor	Egen/SACO/ SF/TCO	0,30	0,06	1986-1992
SAV-2	Arbetstidsbestäm-melser	Arbetsgiv-frågor	Internt	–	–	1990-1991
SAV-3	Företagshälsovårds-avtal	Arbetsgiv-frågor	Internt	–	–	1990-
SAV-4	Sjuklöneavtal	Arbetsgiv-frågor	Regeringen	–	–	1990-1991
SAV-5	Kompetensutveck-lingsavtal	Arbetsgiv-frågor	Internt	1,00	1,00	1990-1992
SAV-6	Strukturförändringar	Arbetsgiv-frågor	Internt	–	–	1990-
SAV-7	Arbete av lika värde	Arbetsgiv-frågor	Regeringen	1,50	1,00	1990-1992
SAV-8	Effektivitet och medbestämmande	Arbetsgiv-frågor	Internt	0,89	–	1987-
SAV-9	Arbetsgivarforum	Arbetsgiv-frågor	Internt	1,50	–	1982-
SAV-10	Lönepolitiskt kompendium	Arbetsgiv-frågor	Internt	0,20	0,02	1989-1990
SAV-11	Arbetsmiljöarbete	Arbetsgiv-frågor	Externt	0,60	0,04	1990-
SAV-12	Arbetstidsregler inom försvaret	Arbetsgiv-frågor	Internt	–	–	1989-1991
SAV-13	Kompetensförsörj-ning	V-analys	Internt	0,25	0,05	1990-1991
SAV-14	Lärande förvaltning	V-analys	Internt	0,15	0,10	1990-
SAV-15	Personalredovisning	V-analys	Internt	0,15	0,05	1990-
SAV-16	Frånvaro	V-analys	Regeringen	0,40	0,30	1990-1991
SAV-17	Datorstödda arbets-platser f handikapp	ADB	Regeringen	–	–	1991-1993

Noter
(1) Litterering för denna undersöknings behov.
(2) Område enligt följande indelning.

EA	Arbetsgivarfrågor		Kontorsadministration
PA	Lednings/organisationsutv		Personalutveckling
ADB	Verksamhetsanalys		Övrigt

(3) Internt alternativt vilken extern uppdragsgivare.
(4) Totalkostnad eller årskostnad; budget eller utfall. – Uppgift ej tillgänglig/tillämplig; Ej resurssatt.
(5) Planerad projekttid. Ev. status (Pågående, Vilande).

SAV-1 Tjänstenomenklatur S

Syftet med projektet är att införa uppgifter om arbetets art (funktion och svårighetsgrad) i SAV:s förhandlingsstatistik. Resultatet, TNS, kommer att bli ett viktigt instrument för myndigheterna i samband med personal- och löneanalyser. Samverkan sker med alla myndigheter (alla statliga befattningar skall klassificeras). Arbetet sker i samverkan med de fackliga huvudorganisationerna samt andra arbetsgivarorganisationer. Projektet är i huvudsak anslagsfinansierat.

SAV-2 Förenkling av arbetstidsbestämmelser

Syftet med projektet är att förenkla och förkorta central reglering. Samverkan bedrivs med myndighetsföreträdare som ingår i en referensgrupp. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-3 Företagshälsovårdsavtal

Syftet med projektet är att anpassa avtal för 90-talets förhållanden (bl. a. Statshälsans finansiering). Samverkan bedrivs med myndighetföreträdare som ingår i en referensgrupp. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-4 Sjuklöneavtal

Syftet med projektet är att anpassa avtalsregler tillbefintlig lagstiftning. Samverkan är med RFV och övriga arbetsgivarorganisationer. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-5 Kompetensutvecklingsavtal

Syftet med projektet är att kartlägga och anpassa kompetens till verksamhetsutveckling. Resultatet kommer hela statsförvaltningen tillgodo. Samverkan bedrivs dels med en referensgrupp av ett antal myndigheter, dels med Institutet för personal- och företagsutveckling samt en konsult för utvärderingar. Projektet finansieras med avtal.

SAV-6 Strukturförändringar

Syftet med projektet är att klargöra och finna praktiska lösningar på problem som är förknippade med strukturförändringar. Resultatet äger generell tillämpbarhet. Samverkan sker med myndigheter med erfarenhet av eller som står inför förändringar. I viss mån föreligger samverkan med trygghetsstiftelsen. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-7 Metoder och system för arbete av lika värde

Syftet med arbetet (partsarbete) är att hitta metoder och system för jämförelse av arbete av lika värde. Samverkan sker med TCO-S, SF och SACO. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-8 Effektivitet och medbestämmande

Syftet med projektet är att stimulera till ökat arbete med effektivitetsfrågor i samverkan mellan myndigheters ledning och fackliga organisationer, dvs. att ta till vara den handlingsfrihet som "avtal om effektivitet och medbestämmande" ger de lokala parterna. Aktiviteten vänder sig till hela statsförvaltningen. Samverkan sker med statskontoret och RRV. Samverkan sker också med de fackliga organisationerna både centralt och lokalt. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-9 Arbetsgivarforum

Syftet med projektet är att skapa och förstärka kontakter mellan statliga arbetsgivarföreträdare, att stimulera till utbyte av erfarenheter, information och nya ideer, att bidra till utveckling av den statliga arbetsgivarpolitiken och därmed också bidra till fortsatt effektivisering av statsförvaltningen. Samverkan sker med RRV och SIPU som medverkar inom respektive sakområde. Även regeringskansliet respektive Statshälsan deltar. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-10 Lönepolitiskt kompendium

Syftet med projektet är att höja arbetsgivarföreträdarnas kunskap och medvetenhet om tekniken för att genomföra resultatorienterad lönepolitik. Resultatet äger generell tillämpbarhet. Ingen samverkan sker. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-11 Arbetsmiljöarbetet inom statsförvaltningen

Syftet med projektet är att med stöd från arbetslivsfonden möjliggöra en omfattande satsning på ett aktivt arbetsmiljöarbete och en bättre rehabilitering. Utvecklingsprojektet har inletts med framtagandet av ett branschprogram för den statliga sektorn. Detta har i sin tur varit en förutsättning för att olika myndigheter och verk skall kunna söka medel ur arbetslivsfonden. Arbetet syftar också till att genom utbildnings- och informationsinsatser främja detta. Samverkan sker med i stort sett alla myndigheter och verk. Samverkan sker därutöver främst med de fackliga huvudorganisationerna men även med Statshälsan och statens arbetsmiljönämnd. Konsulter anlitas i olika funktioner. Projektet finansieras både externt och över anslag.

SAV-12 Arbetstidsregler för samtliga myndigheter inom sektor försvar

Syftet med projektet är att främja en mer rationell arbetstidsförläggning genom att delegera verksamhetsanpassade kollektivavtal. Behov av beredskap och tillgänglighet skall tillgodoses. Resultatet, dvs. ett förenklat, reducerat, moderniserat och förtydligat språkbruk i detcentrala avtalet, kommer hela statsförvaltningen tillgodo. Samverkan sker främst med ÖB och med försvarsgrenarna i övrigt genom en referensgrupp. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-13 Kompetensförsörjning, 3-årsbudgetprocessen

Syftet med projektet är att generera ökad kompetens på myndigheterna beträffande kompetensanalys och planeringsfrågor. Resultatet kommer att innebära generellt bättre förutsättningar för god kompetensförsörjning. Samverkan sker med RRV och statskontoret i delar av projektet. Ett antal försöksmyndigheter ingår också i projektet. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-14 Lärande förvaltning

Syftet med projektet är att kartlägga och sprida erfarenheter kring de faktorer som påverkar arbetsorganisationen så att den motiverar de anställda att genom lärande i arbetet utveckla sin kompetens. Genom att resultatet och erfarenheterna delges myndigheterna genom dokument och konferensarrangemang väntas det äga generell tillämpbarhet. Samverkan sker idag med landstingsförbundet och kommunförbundet samt i viss utsträckning med arbetsmiljöfonden. Projektet är både anslags- och externfinansierat.

SAV-15 Personalredovisning

Syftet med projektet är att skapa en modell för övergripande personalredovisning som skall användas i myndigheternas årliga resultatredovisning (ÅRR). Modellen skall även kunna användas i myndigheternas interna planering och budgetering. Den skall kunna byggas ut till ett personalekonomiskt bokslut. Samverkan sker med RRV, statskontoret och SPV. En viss försöksverksamhet bedrivs på några myndigheter. Samverkan sker också med departementen. Projektet är anslagsfinansierat.

SAV-16 Frånvaroprojektet

Syftet med projektet är att utarbeta en för statsförvaltningen gemensam statistik över frånvaro och sjukfrånvaro. Resultatet äger generell tillämpbarhet för hela statsförvaltningen. Kontakt äger rum med statskontoret, som gjort utredning inom området. För kontroll av att metoden praktiskt går att genomföra sker en samverkan med SCB och SPV. Med ytterligare ett tiotal myndigheter bedrivs en samverkan för att kontrollera att metoden är användbar på myndighetsnivå. Projektet är finansierat av civildepartementet.

SAV-17 Datorstödda arbetsplatser för handikappade som är statligt anställda

Syftet med projektet är att skapa individuellt anpassade datorstödda arbetsplatser för arbetshandikappade och anställda som drabbas av funktionshinder genom att anläggaen helhetssyn på problemet. Resultatet innebär att ett nätverk skall bildas med alla aktörer som var och en förfogar över vissa nödvändiga resurser. Helhetssynen förutsätter sådant samarbete. Goda exempel sprids vidare. Samverkan sker med statskontoret som har teknisk kompetens. För att utnyttja arbetsmarknadens samtliga möjligheter att åstadkomma individuella, datorstödda arbetsplatser sker samverkan med AMS, AMI, RFV och ALF. Även Statshälsan är inkluderat för att ta till vara dess erfarenhet av förebyggande verksamhet och rehabilitering. Projektet är i huvudsak finansierat av civildepartementet.

De 17 projekten fördelar sig huvudsakligen på ämnesområdena Arbetsgivarfrågor (70 % av antalet; 80 % av kostnaden) och Verksamhetsanalys (25 % av antalet; 15 % av kostnaden). Av projekten är 11 egeninitierade, medan 4 av resterande 6 projekt är regeringsuppdrag. Till övervägande del är projekten anslagsfinansierade (80 % av antalet; 90 % av kostnaden), medan 2 projekt (12 %) är blandfinansierade. Endast 1 projekt (6 %) är renodlat externfinansierat. Av projekten har 2 en total kostnadsram av minst 1 milj. kr. Båda dessa projekt är anslagsfinansierade.

Samverkan sker i dessa utvecklingsprojekt i flertalet fall med andra myndigheter, nämligen i 13 av de 17 projekten. I 10 av projekten sker samverkan även med övriga organisationer. I 6 av projekten har kontakt etablerats med övriga stabsmyndigheter.

3.3 Statens institut för personalutveckling

Utvecklingsuppgifter

I SIPU:s instruktion (1988: 1006) sägs att institutet är central servicemyndighet för kompetensutveckling inom statsverksamheten. Institutet skall särskilt bl. a. fortlöpande bevaka behovet av kompetensutveckling i statsförvaltningen samt tillgodose de statliga myndigheternas efterfrågan på personalutbildning och konsulttjänster. Institutet får också i övrigt tillhandahålla tjänster med anknytning till kompetensutveckling. Institutet får inom sitt verksamhetsområde hjälpa också andra än myndigheter.

Av anslagsframställningen för budgetåret 1991/92 framgår att SIPU i framtiden kommer att arbeta mer på ett konsultativt sätt med myndigheter, förvaltningar och andra organisationer. Vidare framgår att kompetensutveckling för SIPU:s kunder är ett strategiskt förändringsinstrument, där kopplingen mellan verksamhetsidé, ledarskap, effektivitet och service är framgångsfaktorer. SIPU har en viktig roll i arbetet med att stödja förvaltningens förnyelse, kvalitet och effektivitet.

Företrädare för SIPU menar att det är viktigt att det finns ett koncerngemensamt ansvar för utvecklingsarbetet. En aktivt sorterande funktion ("gatekeeper") och ett samlat ansvar för beställarkompetensen är härvid viktiga förutsättningar. Det handlar om att "ligga ett steg före", att "kika runt hörnet"; regeringskansliet hinner inte göra detta själv.

Man menar också att en koncentration av utvecklingsarbetet är väsentligt. Kvalificerade prioriteringar måste genomföras. En viktig aspekt är att utvecklingsarbetet skall innebära hjälp till självhjälp, dvs. att underlätta initiering av myndigheternas förändringsarbete. För att åstadkomma detta bör företrädare för myndigheterna ingå i arbetet från början. En viktig komponent i helheten är hjälp med specifik metodutveckling där resultatet måste innebära dels generell tillämpbarhet, dels en möjlighet till jämförelse mellan olika myndigheter.

Uppgifter om utvecklingsprojekt har inhämtats från SIPU. De 11 projekt som förtecknats i tabell 3 utgör de projekt som har generell betydelse för statsförvaltningen.

Tabell 3 Pågående gemensamt utvecklingsarbete vid SIPU

Litte-ra (1)	Benämning (Vid behov avkortad)	Ämnesom-råde (2)	Uppdrags-givare (3)	Budget/ Utfall (4) (milj.kr.)	Varav för konsulter (milj.kr.)	Tidrymd/ Status (5)
SIPU-1	Personalpolitik	Pers-utv	Regeringen	0,60	0,55	1990-
SIPU-2	Statliga chefer	Pers-utv	Regeringen	0,83	0,70	1990-1991
SIPU-3	Chefens informa-tionsansvar	Pers-utv	Internt	0,31	0,02	1989-1991
SIPU-4	Etik	Pers-utv	Internt	0,10	–	1989-1991
SIPU-5	Servicebarometern	V-analys	Internt	0,10	0,01	1990-1991
SIPU-6	Strategier för utvärdering	V-analys	internt	0,10	0,03	1990-1991
SIPU-7	Beställarkompetens	V-analys	Internt	0,10	0,03	1990-1991
SIPU-8	Omvärldsanalys	V-analys	Internt	0,10	–	1990-1991
SIPU-9	Organisationsanalys	Org-utv	Internt	0,10	0,03	1990-1991
SIPU-10	Projektorganisation	Org-utv	Internt	0,11	–	1991
SIPU-11	Språkvård	Övrigt	Regeringen	3,30	0,50	1989-1992

Noter
(1) Litterering för denna undersöknings behov.
(2) Område enligt följande indelning.

EA	Arbetsgivarfrågor		Kontorsadministration
PA	Lednings/organisationsutv		Personalutveckling
ADB	Verksamhetsanalys		Övrigt

(3) Internt alternativt vilken extern uppdragsgivare.
(4) Totalkostnad eller årskostnad; budget eller utfall. (Uppgift om konsulter avser andra än egna konsulter.) – Uppgift ej tillgänglig/tillämplig; Ej resurssatt.
(5) Planerad projekttid. Ev. status (Pågående, Vilande).

SIPU-1 Statlig personalpolitik

Projektet syftar till att kartlägga befintlig personalpolitik vid fyra myndigheter bl. a. med avseende på behov av externt stöd för en effektiv decentraliserad personalpolitik samt verksledningens roll. Resultatet, i form av en skrift som vägledning för statliga myndigheter om hur en framgångsrik personalpolitik utformas, väntas komma hela statsförvaltningen tillgodo. Samverkan sker under hela utvecklingsarbetet med SAV samt de fyra myndigheter som utvaldes för utvärderingsarbetet. Projektet finansieras av civildepartementet.

SIPU-2 Rekrytering och introducering av statliga chefer

Projektet syftar till att utarbeta och genomföra ett program för att göra statlig förvaltning bättre på att rekrytera och introducera statliga chefer.

Resultatet väntas komma hela statsförvaltningen tillgodo. Samverkan sker med SAV samt konsultgruppen WINN. Projektet finansieras av civildepartementet.

SIPU-3 Chefens informationsansvar

Projektet syftar till att lägga upp en speciell utbildning för ledare inom statlig förvaltning. Resultatet av projektet innebär ett effektivt sätt att påverka attityder till kommunikationens betydelse som styrmedel inom den offentliga sektorn och skapa en förståelse för och samverkan med professionella informatörer. Ingen extern samverkan föreligger. Projektet är samfinansierat av SIPU och civildepartementet.

SIPU-4 Etikprojektet

Syftet med förstudien är att kartlägga kunskaper, medvetenhet, föreställningar och praktiska erfarenheter av etiska problem i en organisation. Resultatet av projektet väntas ha en generell tillämpbarhet inom offentlig förvaltning. Ingen extern samverkan föreligger. Projektet är anslagsfinansierat.

SIPU-5 Servicebarometern

Syftet med projektet är att utveckla och förfina metoder och presentationsformer för mätning av medborgarnas attityder till myndigheternas och den offentliga sektorns service. Resultatet av projektet väntas komma hela offentliga sektorn tillgodo, mer specifikt ett 20-tal olika myndigheter. Samverkan med övriga stabsmyndigheter har inte aktualiserats. Viss metodsamverkan har diskuterats med SCB och med SIFO. I dagsläget är projektet anslagsfinansierat, men medel har sökts från civildepartementet.

SIPU-6 Strategier för utvärdering

Syftet med projektet är att ta fram en lathund och underlag för myndigheternas val av strategier och metoder för utvärdering. Resultatet av projektet väntas i princip komma hela offentliga sektorn tillgodo. Samverkan är avsedd att ske med RRV, urval av några myndigheter som praktikfall samt olika privata konsulter. Projektet är anslagsfinansierat.

SIPU-7 Beställarkompetensen

Projektet syftar till att ta fram metoder och kalkylmodeller för utveckling av beställarkompetensen i entreprenadsituationer. Resultatet väntas komma myndigheter, där beställarfunktionen kan skiljas från producentrollen, tillgodo. Samverkan är avsedd att ske med RRV, med kommuner och landsting och deras "huvudorganisationer" samt arbetstagarorganisationer. Projektet är idag anslagsfinansierat.

SIPU-8 Omvärldsanalys

Projektet syftar till att hjälpa organisationer att rikta blicken utåt för att fånga upp och analysera förändringar i allmänna förutsättningar, krav och förväntningar. Resultatet, i form av en generell modell som översiktligt beskriver olika faktorer som bör behandlas i en omvärldsanalys, är generellt tillämpbar inom hela statsförvaltningen. Samverkan sker löpande i diskussionsform med RRV. Metoddiskussioner förs med två kommuner, LON och Högskolan i Örebro. Projektet är anslagsfinansierat.

SIPU-9 Organisationsanalys

Syftet med projektet är att sammanställa modeller och metoder för arbete med organisatoriska förändringar samt att förfina, presentera och tillämpa dessa verktyg. Resultatet av projektet väntas i princip komma hela offentliga sektorn tillgodo. Samverkan med statskontoret har diskuterats. Även samverkan i försöksform med ett par myndigheter, t. ex. länsstyrelser, är avsedd att komma till stånd. I dagsläget är projektet anslagsfinansierat.

SIPU-10 Arbete i projektorganisation

I en accelererande takt ökar uppdragsfinansieringen i den offentliga förvaltningen. Många organisationer övergår från renodlad linjeorganisation till renodlad projektorganisation. Övergången ställer krav på ändrade styrformer och förändrad ledning av verksamheten. Projektet syftar till att utveckla fördjupad kunskap inom området. Resultatet av projektet innebär olika typer av insatser i syfte att bistå organisationer vid en övergång från linjetill projektorganisation. Ingen extern samverkan sker. Projektet är anslagsfinansierat.

SIPU-11 Språkvård

Projektet syftar till att utveckla metoder för myndigheternas språkarbete. Resultatet väntas komma offentliga myndigheter generellt tillgodo. Samverkan sker med ett antal pilotmyndigheter (RSV och RPS) samt statsrådsberedningens språkexperter. Projektet är finansierat av civildepartementet.

Karakteristik av utvecklingsarbetet

De 11 projekten fördelar sig huvudsakligen på ämnesområdena Personalutveckling (36 % av antalet; 32 % avkostnaden) och Verksamhetsanalys (36 % av antalet; 7 % avkostnaden). Det resursmässigt mest omfattande enskildaprojektet (SIPU-11 Språkvård; 57 % av kostnaden) ligger dock inom ämnesområdet Övrigt. Av projekten är 10 egeninitierade, medan det återstående och största projektet (SIPU-11) är regeringsuppdrag. Detta är samtidigt det enda med en total kostnadsram av minst 1 milj. kr.

I 7 av 11 projekt sker samverkan med andra myndigheter. Även kontak-

ten med de övriga stabsmyndigheterna är väl utvecklad (i 6 av projekten). Det resursintensiva projektet SIPU-11 (Språkvårdsprojektet) har externa kontakter med ett antal pilotmyndigheter samt med statsrådsberedningen.

Språkvårdsprojektet är finansierat av civildepartementet. Övriga projekt är i 7 fall av 11 anslagsfinansierade. De utöver Språkvårdsprojektet som är externt finansierade utgör också resursmässigt det andra respektive tredje största projekten.

3.4 Statens löne- och pensionsverk

Utvecklingsuppgifter

I SPV:s instruktion (1988: 113) sägs att verket svarar för systemförvaltning (matrikelföring, löneuträkning m. m.) och får utföra uppdrag, jämte sina handläggande uppgifter. Detta ger utrymme för utvecklingsarbete med generell tilllämpbarhet. I praktiken driver SPV utveckling i huvudsak endast riktat till det förvaltningsområde som verket ansvarar för.

I sina senaste anslagsframställningar har SPV betonat att verket i allt större omfattning blivit en intern serviceorganisation för statliga arbetsgivare. Gemensamt för alla uppgifter är att de är avgiftsfinansierade. Med denna ordning nås bättre kostnadsallokering konsekvens i finansieringen samt möjlighet till koppling mellan pris och kvalitet.

Översikt av utvecklingsprojekt

Uppgifter om utvecklingsprojekt har inhämtats från SPV. De tre projekt som förtecknats i tabell 4 innefattar det SPV gör av gemensamt utvecklingsarbete. SPV är i första hand en produktionsmyndighet. Det utvecklingsarbete som bedrivs kring det egna pensionssystemet, för att bl. a. få effektivare handläggning av pensionsärenden, bedöms exempelvis inte falla inom ramen för undersökningen.

Tabell 4 Pågående gemensamt utvecklingsarbete vid SPV

Litte-ra (1)	Benämning (Vid behov avkortad)	Ämnesom-råde (2)	Uppdrags-givare (3)	Budget/ Utfall (4) (milj.kr.)	Varav för konsulter (milj.kr.)	Tidrymd/ Status (5)
SPV-1	PA-90	EA + PA	Regeringen	30	10	1988-1993
SPV-2	ARKIV-projektet	ADB	Internt	0,60	0,17	1987-1991
SPV-3	ATTACK-projektet	Org-utv	Internt	0,82	–	1990-1992

Noter
(1) Litterering för denna undersöknings behov.
(2) Område enligt följande indelning.

EA	Arbetsgivarfrågor		Kontorsadministration
PA	Lednings/organisationsutv		Personalutveckling
ADB	Verksamhetsanalys		Övrigt

(3) Internt alternativt vilken extern uppdragsgivare.
(4) Totalkostnad eller årskostnad; budget eller utfall. – Uppgift ej tillgänglig/tillämplig; Ej resurssatt.
(5) Planerad projekttid. Ev. status (Pågående, Vilande).

SPV-1 PA-90

Syftet med projektet PA-90 är att utveckla ett nytt löne- och personaladministrationssystem som ersättning för SLÖR/PIR. Detta system bör

kunna användas av alla myndigheter. Samverkan sker med RRV i form av gemensamma tekniska lösningar för bl. a. informationsöverföring och med statskontoret för utnyttjande av dess allmänna kompetens. En referensgrupp har bildats, där övriga myndigheter ingår. Stöd av konsulter används för systemutvecklingen. Projektet finansieras med ackumulerade vinstmedel och med avgifterna i de centrala personaladministrativa systemen.

SPV-2 ARKIV-projektet

Syftet med ARKIV-projektet är att nå bättre arbetsmiljö, bättre systematik, säkrare hantering och minskat utrymmesbehov i arkivet. Detta bedöms svara mot behov hos många myndigheter. Information utbyts med statskontoret, men tills vidare inte med andra myndigheter. Finansieringen är extern och till 70 % genom Statens förnyelsefonder.

SPV-3 ATTACK-projektet

Syftet med ATTACK-projektet är att skapa en arbetsorganisation som kan tillvarata de anställdas kunnande och kompetens, samt som leder till hög effektivitet och god arbetstillfredsställelse. Erfarenheterna, arbetssättet m.m. väntas kunna spridas till SPV:s kunder, och därigenom kunna komma hela statsförvaltningen till nytta. SIPU anlitas som konsult. Samverkan finns med länsstyrelsen i Stockholm och med kriminalvårdsanstalten i Norrtälje. Finansieringen sker genom Statens förnyelsefonder.

Karakteristik av utvecklingsarbetet

Tre projekt är inte ett tillräckligt stort underlag för en allmän karakteristik av utvecklingsarbetet. Det noteras dock, att ett projekt (SPV-1) ägnas åt vidareutveckling av ett visst operativt ADB-system, medan de båda andra (SPV-2 och SPV-3) angriper mer generella problem: arkivfrågor och kompetensutveckling. Det operativa projektet är stort och har regeringen som uppdragsgivare, medan de mer generella projekten är avsevärt mindre och drivs på internt uppdrag.

Statens Förnyelsefonder är den dominerande källan till finansiering av de båda mindre projekten, och är i själva verket initiativtagare till det ena (SPV-3). Motiven synes i dessa båda fall vara att nå ett slags "vardagsrationalisering", med tänkt tillämpning också utanför den egna organisationen.

Samverkan med andra stabsmyndigheter, och med övriga myndigheter, är välutvecklad. Utvecklingsarbetet bedrivs till en del med egen kompetens – det kan läsas in en strävan till personalutveckling i de båda mindre projekten.

3.5 Statskontoret

Utvecklingsuppgifter

I statskontorets instruktion (1988:959) anges att verket är central förvaltningsmyndighet för administrativ utveckling och rationalisering – bl.a. automatisk databehandling (ADB) – i statsförvaltningen. Statskontoret skall följa utvecklingen inom området samt utveckla rationella arbetsmetoder, administrativa och tekniska hjälpmedel. Dessa formuleringar pekar direkt på utvecklingsarbete med generell tillämpbarhet i statsförvaltningen.

I sin fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1991/92–1993/94 ägnar statskontoret ett särskilt avsnitt åt utvecklingsverksamheten. Det betonas att denna verksamhet är långsiktig. Statskontoret inriktar sina insatser på sådana uppgifter som är angelägna i ett effektiviseringsperspektiv och som inte bättre utförs av andra organisationer. Valet av inriktning har vägletts av ett förvaltningsgemensamt perspektiv, inte av produkternas förväntade lönsamhet på en marknad. Vidare betonas att arbetet i ökad utsträckning skall ske på uppdrag av regeringen samt att spridningen av arbetsresultaten skall ägnas större uppmärksamhet än hittills. Statskontoret eftersträvar att bedriva sitt utvecklingsarbete i samarbete med såväl förvaltningsmyndigheter, andra stabsorgan som olika FoU-organisationer.

I sin fördjupade anslagsframställning har statskontoret redovisat en treårig plan för sitt utvecklingsarbete. Arbetet skall inriktas på de två mandatområdena Förvaltningsekonomi och Informationsteknologi (IT). Insatserna inom det förvaltningsekonomiska området syftar till att uppnå en effektiv ansvarsfördelning och finansiering av den statliga verksamheten, effektiv styrning och uppföljning och effektiv myndighetsverksamhet. Insatserna inom det informationsteknologiska området syftar till ett effektivt utnyttjande av IT i myndigheternas verksamhet och inom statsförvaltningen som koncern samt god informationssäkerhet. En stegvis omfördelning planeras av resurserna till en mer lika fördelning mellan områdena förvaltningsekonomi och informationsteknologi.

Utvecklingsverksamheten skall stödja regeringens förnyelsearbete av den offentliga sektorn och budgetpolitiken. Arbetet skall bedrivas i tre steg: 1) Bedöma behovet av utvecklingsinsatser, 2) Genomföra utvecklingsinsatser och 3) Sprida resultat och erfarenheter.

Regeringens styrning av arbetet bör, för att om möjligt stärka inslaget av efterfrågestyrning, i ökad grad ta formen av uppdrag från departementen utifrån deras sektoriella behov. Det mer allmänt behovsstyrda arbete som statskontoret bör kunna utföra på eget initiativ inom de angivna mandatområdena får främst formen av bevakning, analys och förstudier. En dialog om behoven och prioriteringarna kan lämpligen ta sin utgångspunkt i statskontorets treåriga utvecklingsplan.

Uppgifter om utvecklingsprojekt har inhämtats från statskontoret. De 39 projekt som förtecknats i tabell 5 utgör de utvecklingsprojekt som har generell betydelse för statsförvaltningen.

Tabell 5 Pågående gemensamt utvecklingsarbete vid statskontoret

Litte-ra (1)	Benämning (Vid behov avkortad)	Ämnesom-råde (2)	Uppdrags-givare (3)	Budget/ Utfall (4) (milj.kr.)	Varav för konsulter (milj.kr.)	Tidrymd/ Status (5)
STK-1	Utveckling offent-lighet och ADB	ADB	Regeringen	2,00	0,20	1988- Vilande
STK-2	STATNÄT	ADB	Regeringen	6,77	2,93	1988-1991
STK-3	Användarorienterad systemutveckling	ADB	Regeringen	2,67 per år	0,25 per år	1988-1991 Spridn.fas
STK-4	Effektivare system-förvaltning	ADB	Regeringen	0,67 per år	0,23 per år	1988-1991 Spridn.fas
STK-5	Elektroniska ärendevägar	ADB	Internt	3,01	1,50	1989-1991
STK-6	Hjälpsystem f SQL	ADB	Nordiska Min-rådet	2,20	2,10	1988-1991
STK-7	ADB-säkerhet	ADB	Internt	1,20	0,80	1988-1991
STK-8	Säkerhet i data-kommunikation	ADB	Internt	0,12	0,60	1989-
STK-9	Informationsplane-ring och infrastruktur	ADB	Internt	0,05	–	1990-1991
STK-10	Normering av nomenklatur	ADB	Internt	0,05	–	1990-1991
STK-11	Kunskapssystem	ADB	Internt	5,25	3,50	1986-1991
STK-12	Handläggningsstöd	ADB	Internt	0,50	0,10	1990-1991
STK-13	OSI-utveckling	ADB	Internt	0,29 per år	0,10 per år	Löpande
STK-14	OSI-tillämpningar	ADB	Internt	0,24 per år	0,05 per år	1991-
STK-15	Arbetsplatser i nät	ADB	Internt	0,22 per år	0,08 per år	-1991
STK-16	Nordisk OSI-profil	ADB	Nordiska Min-rådet	0,20	0,05	1989-1990
STK-17	EDI för offentlig förvaltning	ADB	Internt	0,35	0,10	1990-1991
STK-18	IT-standardisering	ADB	Internt	1,44 per år	0,10 per år	Löpande
STK-19	OSINET-S	ADB	Internt	0,14 per år	–	1988-
STK-20	Ergonomistandard	ADB	Internt	0,40 per år	0,01 per år	Löpande
STK-21	Leverantörsobero-ende datorteknik	ADB	Internt	0,64 per år	0,10 per år	1990-
STK-22	Kravspecifikation f generella upphandl	ADB	Internt	0,27 per år	0,09 per år	1990-
STK-23	Resultatuppföljning	V-analys	Internt	0,78	0,20	1989-1991
STK-24	Effektanalys	V-analys	Internt	0,87	0,10	1989-1991
STK-25	Beställar- och producentrollen	V-analys	Internt	0,25	0,04	1988-

Tabell 5 Pågående gemensamt utvecklingsarbete vid statskontoret (forts.)

Litte-ra (1)	Benämning (Vid behov avkortad)	Ämnesom-råde (2)	Uppdrags-givare (3)	Budget/ Utfall (4) (milj.kr.)	Varav för konsulter (milj.kr.)	Tidrymd/ Status (5)
STK-26	Serviceundersökning	V-analys	Internt	0,44	0,09	1990-1991
STK-27	Kalkyler och sam-hällsekonomi	V-analys	Internt	0,32	0,03	1989-1991
STK-28	KRON-grundskolan	V-analys	Regeringen	0,37	0,80	1988-1991
STK-29	Produktivitetsanalys	V-analys	Internt	0,43	–	1990-1991
STK-30	Styrning uppdrags-finasierad verks	V-analys	Internt	0,50	0,10	1989-1991
STK-31	Resultatmått	V-analys	Regeringen	0,75	0,33	1989-1990
STK-32	Resultatorienterad styrning	V-analys	Internt	0,53	0,08	1990-1992
STK-33	Controllerutbildning	V-analys	Internt	0,20	0,14	1990-1991
STK-34	Entreprenader	V-analys	Internt	0,49	0,04	1989-1990
STK-35	Väl fungerande myndigheter	V-analys	Regeringen	3,00	0,80	1990-1991
STK-36	Strategisk planering och IT	Ledn-utv	Internt	0,70	0,20	1988-1991
STK-37	Förändrings- och utvecklingsmetodik	Org-utv	Internt	2,20	0,20	1986-
STK-38	Förändringsmetodik i samverkan m RSV	Org-utv	Internt	0,80	–	1989-1991
STK-39	Erfarenhetsbildning	Org-utv	STU, MDA	1,48 per år	0,75 per år	1988-1991

Noter
(1) Litterering för denna undersöknings behov.
(2) Område enligt följande indelning.

EA	Arbetsgivarfrågor		Kontorsadministration
PA	Lednings/organisationsutv		Personalutveckling
ADB	Verksamhetsanalys		Övrigt

(3) Internt alternativt vilken extern uppdragsgivare.
(4) Totalkostnad eller årskostnad; budget eller utfall. – Uppgift ej tillgänglig/tillämplig; Ej resurssatt.
(5) Planerad projekttid. Ev. status (Pågående, Vilande).

STK-1 Utveckling av rådgivning om offentlighet och ADB

Syftet är att formulera och sprida råd för förvaltningen om hur man hanterar offentlighetsfrågor vid användning av ADB. RRV samverkar i projektet, liksom ÖCB, DI m.fl. myndigheter. Kommunförbundet och Landstingsförbundet har varit intressenter. Konsult har använts, bl.a. för mycket av skrivarbetet. Projektet har finansierats över anslag. Arbetet nådde ett temporärt slut i september 1989, men en fortsättning övervägs.

STK-2 STATNÄT

Syftet är att föreslå en telekommunikationsstrategi för statsförvaltningen, utforma en handlingsplan på området och utarbeta ett underlag för upphandling. Företrädare för RRV har deltagit i en referensgrupp, samt även medverkat som bedömare. I referens- och arbetsgrupper har deltagit AMS,

RSV, RFV, RPS, SCB, LMV och VV. Samverkan har också funnits med DI och ÖCB. Konsulter har varit Statskonsult, Trigon, Teleplan och Infosec. Finansieringen har varit över anslag.

STK-3 Användarorienterad systemutveckling

Syftet med projektet är att utforma och sprida en vägledning för användarorienterad systemutveckling inom civila myndigheter. Vägledningen väntas kunna användas av hela den civila statsförvaltningen, samt även av kommuner och landsting. SIPU medverkar i spridningsfasen med utbildning och RRV hålls informerat samt utgör diskussionspartner. En extern referensgrupp har bildats med andra myndigheter. Vägledningen prövas i projekt på UHÄ och KTH. Försvarsdata har bidragit med sin referensmodell.

Kommunförbundet, SISU, Kommundata, LON, standardiseringsorgan i Sverige och internationellt, Dataföreningen samt Posten ger kunskapsutbyte och erfarenhetsspridning. Entra och Kommundata är konsulter med speciell kompetens kring den valda metodiken. Många kontakter har tagits med andra konsulter som diskussionspartner. Projektet har finansierats över anslag.

STK-4 Effektivare systemförvaltning i staten

Syftet med projektet är att utforma och sprida en vägledning för effektivare systemförvaltning i staten. Vägledningen väntas kunna användas av alla myndigheter. SIPU medverkar i spridningsfasen med utbildning. RRV har givit samråd och ingår i projektets referensgrupp. RRV och statskontoret har även hållit en gemensam konferens i ämnet. En referensgrupp har bildats med andra myndigheter. Kommunförbundet, SISU, Kommundata, Dataföreningen m. fl. intressentföreningar har varit diskussionspartner. Särskilt stor kontakt har hållits med SKD-företagen och Data-Logic. Finansieringen har varit över anslag.

STK-5 Elektroniska ärendevägar ("SÄND")

Syftet har varit att utforma en teknisk, juridisk och handläggningsmässig lösning för ADB-stöd åt administration av ärenden i offentlig förvaltning, samt att tillämpa den lösningen på ett pilotfall – administration av arbets-marknadsutbildning i Kalmar. En generell lösning eftersträvas som kan tillgodose hela förvaltningens behov av ärendehanteringsstöd. Samverkan har etablerats med AMS. SKD-företagen och Televerket ingår i projektstyrelsen. Som konsult har SKD-företagen fungerat. Finansieringen sker till stor del genom Statens förnyelsefonder.

STK-6 Hjälpsystem för SQL

Syftet är att påvisa och utveckla möjligheten att använda naturligt språk (i skriftlig form) för utnyttjande av innehållet i databaser som ansluter till

standarden ISO 9075 (Structured Query Language – SQL). Samverkan har skett med forskare och organisationer i de nordiska länderna. Flera konsulter har arbetat i projektet. Finansiering har erhållits från Nordiska Ministerrådet.

STK-7 Vägledning i ADB-säkerhet

Syftet är framtagning, utgivning och spridning av en ADB-säkerhetshandbok för statsförvaltningen, för att öka myndigheternas medvetenhet och kunskaper på området. RRV och SIPU ingår i en referensgrupp. RPS, DI, RA, BS, RFV, ÖCB, Posten och Televerket deltar också i arbetet, liksom även Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Konsulter har varit projektledare samt använts för innehåll och samordning av de olika delarna i handboken. Finansieringen är över anslag.

STK-8 Säkerhet i datakommunikation

Syftet är att öka medvetenheten om risker och krav när det gäller säkerhet inom området datakommunikation. Arbetet är särskilt inriktat på statsförvaltningens behov. RRV utgör remissinstans, liksom RPS. SKD-företagen anlitas som konsult för grundmaterialet. Finansieringen är över anslag.

STK-9 Informationsplanering och infrastruktur för informationsstöd

Syftet är framtagning av vägledning för myndigheternas planering och administration av information. Kontakter finns med RRV och SIPU. Finansieringen är över anslag.

STK-10 Normering av nomenklatur

Syftet är att dokumentera praktikfall samt utforma råd och rekommendationer för normering av begrepp och nomenklatur inom informationsförsörjning, med tillämpning särskilt på länsstyrelse. Kontakter finns med RRV och SIPU. Finansieringen är över anslag.

STK-11 Kunskapssystem

Syftet är att identifiera möjligheter för kunskapstekniken i offentlig förvaltning, att formulera och utveckla modeller för utveckling av kunskapssystem samt att bidra till kunskap inom området. Resultatet har visat på avsevärda kvantitativa (besparings) effekter, såväl som kvalitativa (service) effekter. Samverkan har funnits med CSN, DI, SoS, AMS, universitet och socialförvaltningar. Leverantör av utrustning har varit IBM, Unisys, Statskonsult m.fl. Konsultföretagen Epitec och Infologics har också bidragit med erfarenhetsutbyte. Finansieringen har varit både extern (ca 25 %) och över anslag (ca 75 %).

STK-12 Handläggningsstöd

Syftet är att tillvarataga och utveckla erfarenheter från pågående pilottillämpning av datorstödd ärendehantering, som underlag för marknadspåverkan, formulering av råd och rekommendationer till statsförvaltningen samt framtagning av standard inom området. Till omkring hälften har arbetet bekostats av Televerkets s. k. Demotelprogram.

STK-13 OSI-utveckling

Syftet är att utveckla den s. k. statsförvaltningens OSI-profil (SOSIP) som underlag för myndigheters upphandling av dator- och kommunikationsutrustning. I en referensgrupp ingår RSV, RPS, RFV, AMS, KVS, LMV, VV, LON, Försvarsdata, Posten, Televerket, UHÄ och SCB. Finansieringen är över anslag.

STK-14 OSI-tillämpningar

Syftet är att ge stöd för användningen av OSI-baserade produkter samt samla in erfarenheter m. m. som grund för utformning av kravspecifikationer. Finansieringen är över anslag.

STK-15 Arbetsplatsers samverkan i lokalnät

Syftet är att fastställa vilka kommunikationsfunktioner och protokoll som skall ingå i de system med kommunikation mellan t. ex. basdatorer och persondatorer, som anskaffas av statsförvaltningen. Kontakter finns med RRV. Konsult har varit Nobis Consulting HB för framställning av utkast till rapport. Finansieringen är över anslag.

STK-16 Nordisk OSI-profil

Syftet har varit att fastställa en gemensam OSI-profil (jfr projektet STK-13) för nordiska statsförvaltningar. Resultatet har intresse för enskilda svenska myndigheter vid kommunikation över nordiska gränser. Samverkan har skett med nordiska statsförvaltningar. För diskussion och allmän rådgivning har Nobis Consulting HB anlitats. Finansiering har skett genom Nordiska Ministerrådet.

STK-17 EDI för offentlig förvaltning

Syftet är att sprida information och kunskap samt ge råd och stöd kring användningen av EDI (Electronic Data Interchange) i statsförvaltningen. EDI bedöms ha stor potential till rationalisering för hela förvaltningen. Kontakt har tagits med RRV. I en referensgrupp ingår RFV och AMS. I en styrgrupp sitter representanter för Kommunförbundet, Televerket och Landstingsförbundet. Underlag till en rapport har lämnats, delvis på konsultbas, av TeleDelta, Infosec, Swepro, SPRI, EDI-konsult, Kommun-

data och Televerket. Projektet är ett samarbete mellan statskontoret, Kommun-förbundet, Televerket och Landstingsförbundet, vilka även delat på finansieringen av externa kostnader.

STK-18 IT-standardisering

Syftet är att genom deltagande i nationellt, europeiskt och internationellt standardiseringsarbete samt utveckling och underhåll av statskontorets tekniska normer och standardiseringsinformation medverka till att lämpliga IT-standarder finns för statsförvaltningen och kommunerna. Några av de större myndigheterna ingår i olika arbetsgrupper och t. ex. via standardiseringsorganen och statskontorets standardiseringsråd. Exempel är Televerket, RSV, SCB, FRI och Posten.

Samverkan finns med ISO, SIS m. fl. standardiseringsorgan, med statskontorets utländska motsvarigheter, t. ex. NIST och CCTA, med motsvarande nordiska organ samt med större privata företag. Konsulter utnyttjas, även som remissorgan. Finansieringen är över anslag.

STK-19 OSINET-S

Syftet för statskontorets del i IT4-projektet OSINET-S (ett svenskt datakommunikationsnät enligt OSI) är att förbättra kunskaperna om OSI med sikte på tillämpningar inom statsförvaltningen. Flera av intressenterna i IT4-projektet är myndigheter. Exempel är Televerket, UDAC och UHÄ. Vidare ingår företag, däribland konsultföretag, bland intressenterna. Finansieringen av statskontorets del är över anslag. Ordförandeskapet, som statskontoret har, är en intäktskälla.

STK-20 Ergonomistandardisering

Syftet är att ställa krav för och bedöma internationellt arbete inom ergonomistandardisering med sikte på statsförvaltningens behov. Televerket, Posten, FOA, AMI, ASS m. fl. deltar i arbetet, som sker inom en SIS-kommitté. Finansieringen är över anslag.

STK-21 Leverantörsoberoende datorteknik

Syftet är att fastlägga gemensamma krav för statsförvaltningen på en teknisk miljö för drift och utveckling av en enhetlig och utbytbar, småskalig datorteknik för administrativa tillämpningar. Sådan teknik avses ge besparingar för statsförvaltningen i dess helhet. Samverkan sker i hög grad med internationella organ för standardisering och användarsamarbete på området. Finansieringen är över anslag.

STK-22 Kravspecifikation generell upphandling

Syftet är att utforma kravspecifikationer utifrån resultat av arbetet i projektet STK-21. Kravspecifikationerna är generella och gemensamma för hela statsförvaltningen. RRV ingår i en referensgrupp, jämte RSV, RPS, RFV och FDC. Finansieringen är över anslag.

STK-23 Resultatuppföljning

Syftet med projektet är stödja genomförandet av den nya budgetprocessen och underlätta för departement och myndigheter att använda metoder för resultatuppföljning anpassade till olika typer av verksamhet. En metodvägledning för årliga resultatredovisningar kommer att utarbetas i samverkan med RRV. I samverkan med SCB utformas en metodvägledning för myndighetspecifika prisindexar. En vägledning för resultatuppföljning och produktivitetsanalyser vid länsstyrelser utarbetas i samverkan med LON och flera länstyrelser. Konsulter anlitas för att ta fram ett PC-baserat program för beräkning av produktivitetsutvecklingen i statlig tjänsteproduktion. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-24 Effektanalys

Projektet syftar till att bygga upp kompetens och skapa insikter i hur effekter kan mätas som ett led i omprövningen av statliga verksamheter och genomförandet av den nya budgetprocessen. Med utgångspunkt i de krav regeringen ställer i de myndighetsspecifika direktiven till enskilda myndigheter genomförs ett antal fallstudier. Dessa kommer att ligga till grund för en metodvägledning för hur effekter kan utvärderas. Även institutionella frågor vad avser hur utvärderingsfunktionen är organiserad inom olika samhällssektorer kommer att uppmärksammas. Projektet sker i samverkan med RRV och flera förvaltningsmyndigheter. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-25 Beställar- och producentrollen

Syftet med projektet är att stimulera till ökad prövning av entreprenadlösningar samt att utveckla kalkyl- och utvärderingsmetoder. En central idé är därvid att skilja beställar- och producentrollerna, för att på detta sätt öppna möjligheter för konkurrens. Resultaten, bl. a. i form av en vägledning för egenregikalkylering, bedöms vara användbara i hela offentliga sektorn och kan väntas ligga till grund för speciella rekommendationer inom olika sektorer.

På uppdrag av produktivitetsdelegationen (I 1989:02) görs en bedömning av effekterna av anbudskonkurrens i offentlig sektor och potentialen för kostnadsbesparing. Sådana genomförda strukturförändringar som bygger på en åtskillnad av beställar- och producentrollen – bl. a. SJ/Banverket och tillkomsten av AMU-gruppen – studeras och avses ge erfarenheter för andra liknande strukturförändringar.

Samverkan sker med RRV, SIPU, olika förvaltningsmyndigheters samt landstings- och kommunförbunden. Projektet är i huvudsak anslagsfinansierat.

STK-26 Serviceundersökningar och samhällsekonomiska analysmetoder

Syftet med projektet är dels att göra en inventering av vilka ansatser och metoder för serviceundersökningar som tillämpas i statsförvaltningen, dels

att kartlägga ett antal myndigheters erfarenheter av serviceundersökningar. Projektet avses resultera i en vägledning för hur myndigheterna genom serviceundersökningar kan förbättra kvaliteten i sin verksamhet. Dessutom kommer en metodvägledning för värdering av offentligt producerade tjänster att färdigställas. Samverkan sker med bl. a. ett antal förvaltningsmyndigheter. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-27 Kalkyler och samhällsekonomiska bedömningar – ADB-investeringar

Syftet med projektet är att verka för att statsförvaltningen i ökad omfattning skall beakta lönsamhetsaspekter i samband med ADB-investeringar. En utgångspunkt för projektet är de krav på beslutsunderlag för regeringens prövning av myndigheternas ADB- och investeringsplaner som ställs i den nya budgetprocessen. Projektet kommer att resultera i vägledande råd för myndighetschefer samt i metodvägledningar för myndighetsfinansiella kalkyler och samhällsekonomiska investeringsbedömningar. Arbetet sker i kontakt med RRV och olika förvaltningsmyndigheter. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-28 KRON-grundskolan

Syftet med projektet är jämföra kostnader och kvalitet i grundskolan i de nordiska länderna. Projektet är en fördjupning av tidigare KRON-studier och förväntas ge ökade kunskaper om orsakerna till Sveriges relativt högre grundskolekostnader. Även frågor som rör metoder och former för den statliga styrningen av grundskolan i de olika länderna kommer att uppmärksammas. Projektet förväntas resultera i erfarenheter av intresse för den fortsatta utvecklingen av relationerna mellan staten och kommunerna på skolans område.

Projektet har en referensgrupp vari ingår företrädare för SÖ, SCB och utbildningsdepartementen i de nordiska länderna. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-29 Vidareutveckling av produktivitetsanalyser

Syftet med projektet är att utveckla och anpassa metoder för att jämföra produktivitet i verksamheter där flera organisatoriska enheter utför samma tjänst. Projektet är ett led i statskontorets stöd för genomförandet av den nya budgetprocessen.

Ett stort antal statliga verksamheter på regional och lokal nivå är organiserade så att denna typ av jämförelser väl låter sig göras. Värdet av sådana analyser består i möjligheterna sprida framgångsrika lösningar mellan olika enheter. Projektet kommer att utföra ett antal tillämpningar i samverkan med olika myndigheter, bl. a. RFV och försäkringskassorna. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-30 Former för styrning av uppdragsfinansierad verksamhet

Syftet med projektet är att undersöka former för styrning och att utveckla en metod för marknadsanalyser. Resultatet kommer att ha formen av en vägledning för myndigheter. Samverkan består av ett kontinuerligt utbyte med RRV i form av diskussioner och informationsutväxling. Samverkan sker också med LMV och SGU i form av intervjuer och diskussioner. Konsulter anlitas i arbetet med intervjuer och framtagande av en modell för marknadsanalys. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-31 Kartläggning av resultatmått

Syftet med projektet är att kartlägga vilka resultatmått av olika slag som förekommer inom statlig respektive kommunal verksamhet och privat sektor och hur de används. Resultaten kommer främst att utnyttjas för den fortsatta utvecklingen av former och metoder för regeringens resultatstyrning av statlig verksamhet. Samverkan sker med RRV (jfr projektet RRV-25). Samverkan finns också med 17 myndigheter i själva kartläggningen. Därutöver samverkar 5 företag, 5 kommuner och 1 landsting. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-32 Resultatorienterade styrformer

Syftet med projektet är att utveckla resultatorienterade styrformer anpassade till olika typer av statliga verksamheter. Projektet är ett led i statskontorets stöd till genomförandet av den nya budgetprocessen. Projektet har på uppdrag av budgetpropositionsutredningen utarbetat en idéskrift om på vilket sätt resultatstyrning kan komma till uttryck i riksdagens budgetbehandling.

I det fortsatta arbetet kommer främst frågor som rör utveckling och användning av resultatmått i olika beslutsprocesser att studeras. Samverkan kommer att ske med RRV och olika förvaltningsmyndigheter. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-33 Controllerutbildning

Syftet med projektet är att utveckla en controllerutbildning för statsförvaltningen. Projektet förväntas resultera i att stimulera myndigheterna att bygga upp en controllerfunktion. Samverkan sker med RRV för kursutveckling och genomförande. Konsulter anlitas för pedagogisk utformning. Statskontorets medverkan är anslagsfinansierad.

STK-34 Entreprenader i statsförvaltningen

Syftet med projektet är att kartlägga omfattningen och erfarenheterna av statlig verksamhet som utförs på entreprenad. Ett annat syfte är att studera benägenheten till och förekomsten av planer hos myndigheterna att lägga

ut verksamheter på entreprenad. Resultaten av studien avses ligga till grund för ställningstaganden och rekommendationer att mer aktivt pröva entreprenadlösningar i syfte att öka effektiviteten.

Samverkan har skett med RRV och åtta myndigheter som medverkat i mer ingående fallstudier. Projektet är anslagsfinansierat.

STK-35 Väl fungerande myndigheter

Statskontorets projekt Väl fungerande myndigheter ansluter till en statlig utredning under ledning av en särskild utredare.

Syftet med projektet är att överföra erfarenheter och kunnande från föregångsmyndigheter till andra myndigheter. Avsikten är ta vara på och förmedla generella slutsatser om vad som gör myndigheter effektiva och framgångsrika. Samverkan sker med RRV i en referensgrupp. Med SAV, SIPU, LON diskuteras förslag på och utvärdering av väl fungerande myndigheter. Alla större myndigheter kontaktas, och ingår i undersökningen. Några kommuner kommer att väljas ut för fördjupade studier. Konsulter kommer att anlitas i projektarbetet. Projektet är till 33 % anslagsfinansierat och till 66 % finansierat av civildepartementet.

STK-36 Strategisk planering och IT

Syftet är att systematisera kunskap om hur den strategiska IT-planeringen bör relateras till och integreras med övrigt strategiarbete i en verksamhet. Samverkan har funnits med SIPU kring metoder och en dialog upprätthålls med RRV om krav m. m. AMS, LMV, VV, PRV, Posten och Försvaret/ÖB har deltagit. Konsult har använts för intervjuer m. m. Projektet finansieras över anslag, med delfinansiering från Arbetsmiljöfonden.

STK-37 Förändrings- och utvecklingsmetodik

Syftet är att utforma, tillämpa och sprida metoder för strukturerat arbetssätt för arbetsformsutveckling. Utbildning har utvecklats tillsammans med SIPU. ALC, KV, SÖ, FortF, RSV och Huddinge Polisdistrikt har medverkat. Erfarenhetsutbyte har funnits med konsulter. Projektet finansieras över anslag, med delfinansiering av Statensörnyelsefonder.

STK-38 Förändringsmetodik i samverkan med RSV

Syftet är att utveckla en sammanhängande metodkedja för organisatorisk och teknisk förnyelse vid RSV och som ett underlag för generalisering. Samverkan har funnits med SIPU. RSV deltar i arbetet. Projektet finansieras över anslag, med delfinansiering av Statens förnyelsefonder.

STK-39 Erfarenhetsbildning m. m.

Syftet är att pröva hur ett prototypsystem för ärendehandläggningsstöd påverkar och påverkas av arbetsorganisation och arbetsinnehåll, med

tillämpning inom socialtjänsten. Erfarenheterna avses kunna komma hela statsförvaltningen till godo vid införande av kunskapsbaserade system. STU, Arbetsmiljöfonden, kommuner och universitet har samverkatmed statskontoret i arbetet. Socialstyrelsen medverkar i en referensgrupp. De fackliga organisationerna, SKTF, SSR och SACO-S medverkar också. Konsulter har varit sociologer och ombudsmän samt systemerare. Finansieringen har ordnats som ett samriskarrangemang med STU och Stockholms universitet.

Karakteristik av utvecklingsarbetet

De 39 projekten har sin tyngdpunkt på ämnesområdet ADB (55 % av antalet; 65 % av kostnaden). Återstoden fördelar sig på Verksamhetsanalys och Lednings- och organisationsutveckling. Av projekten är 6 regeringsuppdrag med anslagsfinansiering och 3 uppdrag från andra håll med extern finansiering. Återstående 30 projekt är egeninitierade, varav flertalet är anslagsfinansierade. 11 av projekten, varav 4 regeringsuppdrag och 3 externt finansierade, har en total kostnad över 1 milj. kr. Inte mindreän 24 av de 39 projekten planeras bli slutförda under år 1991.

I 23 av projekten sker samverkan med annan stabsmyndighet, där RRV har de flesta noteringarna. Detta gäller särskilt inom ämnesområdet Verksamhetsanalys. Samverkan med övriga myndigheter är vanligt förekommande. Tre projekt har karaktär av löpande arbete. De innebär deltagande i standardisering, med syfte att hävda svensk statsförvaltnings krav internationellt och utveckla produkter som grundas på detta arbete.

3.6 Försvarets rationaliseringsinstitut

Utvecklingsuppgifter

I FRI:s instruktion (1988:1120) sägs att verket är en central myndighet för frågor om organisationsutveckling och rationalisering inom försvarsdepartementets område. FRI skall stödja myndigheterna på området, samt verka för god effektivitet inom totalförsvaret. FRI skall också på uppdrag bedriva utvecklings- och rationaliseringsverksamhet inom de delar av totalförsvaret som ligger utanför försvarsdepartementets område.

Av anslagsframställningen för budgetåret 1991/92 framgår att FRI i stor utsträckning är styrt av beställningar från myndigheterna. Regeringsuppdrag förekommer knappast. Kunderna vill se ett fortsatt konsultativt förhållningssätt hos FRI, och föredrar intäktsfinansiering samt koncentration till vissa områden.

Företrädare för FRI framhåller som policy att försöka utnyttja andras utvecklingsarbete (både inom och utom den offentliga sektorn) och anpassa deras resultat till försvarssektorns aktuella behov. Endast i de fall det inte funnits några bra metoder eller dylikt att hämta på andra håll har FRI utvecklat sådana själva. Egen utvecklingsverksamhet är inte eftersträvansvärd för FRI.

Uppgifter om utvecklingsprojekt har inhämtats från FRI.

Endast det utvecklingsprojekt som anges i tabell 6 har ansetts vara av gemensamt intresse för statsförvaltningen.

Tabell 6 Pågående gemensamt utvecklingsarbete vid FRI

Litte-ra (1)	Benämning (Vid behov avkortad)	Ämnesom-råde (2)	Uppdrags-givare (3)	Budget/ Utfall (4) (milj.kr.)	Varav för konsulter (milj.kr.)	Tidrymd/ Status (5)
FRI-1	Värdering av system i drift	V-analys	ÖB	ca 1	–	1989-1990

Noter
(1) Litterering för denna undersöknings behov.
(2) Område enligt följande indelning.

EA	Arbetsgivarfrågor		Kontorsadministration
PA	Lednings/organisationsutv		Personalutveckling
ADB	Verksamhetsanalys		Övrigt

(3) Internt alternativt vilken extern uppdragsgivare.
(4) Totalkostnad eller årskostnad; budget eller utfall. – Uppgift ej tillgänglig/tillämplig; Ej resurssatt.
(5) Planerad projekttid. Ev. status (Pågående, Vilande).

FRI-1 Värdering av system i drift

Syftet är att ta fram modeller för kostnads-nyttoanalys av ADB-system, att granska modellernas användbarhet samt att välja ut modeller eller delar av modeller för användning eller anpassning till försvarets behov. Modellerna bör vara generellt användbara vid investeringsbedömning samt vid utvärdering och analys av ADB och annan verksamhet. Kontakter har funnits med RRV. Statskontoret deltar i arbetet. I en referensgrupp finns företrädare för ÖB, försvarsgrenarna, FMV och FörsvarsData. Finansieringen är över anslag.

Karakteristik av utvecklingsarbetet

Utvecklingsverksamhet med sikte på generell användbarhet synes mer vara en tillfällighet än en eftersträvad egenskap hos arbetsresultatet för FRI. Som förklaring till detta anförs FRI:s uppgift som utpräglat sektorsorgan.

3.7 SKD-företagen AB

Utvecklingsuppgifter

SKD-företagens affärsidé – uttryckt i bl. a. årsredovisningen för 1989 – är att bidra till effektiv och lönsam produktion hos kunder i näringsliv och samhälle. Affärsområden är konsultverksamhet, kompetensutveckling, servicebyrå- och leverantörsverksamhet samt samverkans-, profil- och

utvecklingsarbete. SKD-företagen är till större delen ägt av staten. Koncernen – moderbolaget och till mer än 50 % ägda dotterbolag – omsätter ca 1 miljard kr. per år.

Företrädare för SKD-företagen uppger att andelen statliga kunder, räknat i ekonomisk volym, varierar mellan ca 30 % och ca 80 % för de angivna affärsområdena. Merparten av det arbete som görs har starka inslag av utveckling. En ofta tillämpad metod är att, så snart en bärande affärsidé bedöms ha identifierats, avdela resurser och ansvar för en entreprenör inom koncernen. Framgången mäts i lönsamhet inom viss tid. Ett annat tillvägagångssätt är att köpa upp företag som förkroppsligar en bedömt bärkraftig affärsidé.

Översikt av utvecklingsprojekt

Utveckling av metoder, modeller etc. med allmänt intresse för staten är en väsentlig del av arbetet i SKD-företagen. Det saknas dock beräkningsgrund för en siffermässig uppskattning. Eftersom någon direkt motsvarighet till stabsmyndigheternas renodlade utvecklingsprojekt inte förs frami SKD-företagens material, lämnas här inte några uppgifter som belyser fördelningen på affärsområden.

En förteckning finns över verksamheten i koncernen, den s.k. SKD-katalogen med underrubriken Företag, produkter och tjänster 1990. Här görs inte något försök att referera innehållet i den förteckningen.

Det kan dock nämnas, att omfattande satsningar gjorts, som direkt varit riktade till offentlig förvaltning. Exempel är arbetet "Det snabba länet" som syftar till effektivisering av ärendehandläggning och som initierats av Statens förnyelsefonder.

Karakteristik av utvecklingsarbetet

Med den inriktning på kommersiella satsningar, som styr företagets arbete, är det inte särskilt meningsfullt att söka något mönster i valet av utvecklingsobjekt inom de angivna affärsområdena. Ett mått på verksamhetens förmåga att uppfylla målen är att den ger ekonomisk vinst.

3.8 Utvecklingsrådet

Utvecklingsuppgifter

Utvecklingsrådet inrättades år 1988 som ett till statskontoret knutet organ för att främja god användning av informationsteknik i offentlig verksamhet och stärka sådan kompetens genom att avgöra vissa frågor om målinriktad forskning och utveckling (1988:959). Uppgiften anknötsi ett regeringsbeslut (DE 532/88) till datapolitiken för statsförvaltningen och det s.k. informationsteknologiska handlingsprogrammet.

I sin slutrapport (535/88-2) i juni 1990 beskriver Rådet hur arbetet koncentrerats på att specificera utvecklingsfrågor, där intressenterna ser

angelägna behov. Förstudier har genomförts på uppdrag av Rådet i arbetsgrupper, med sikte på att skapa beslutsunderlag för finansiering.

Översikt av utvecklingsprojekt

En förteckning finns över 13 inledningsvis identifierade och 7 slutligt preciserade insatsområden för Rådets arbete i slutrapporten. För de 7 slutligt bearbetade områdena har separata förstudierapporter publicerats. Här görs inte något försök att referera innehållet i förteckningen eller förstudierapporterna.

Karakteristik av utvecklingsarbetet

Inriktningen av det utvecklingsarbete som konkretiseras i projektförslagen är, i enlighet med regeringsuppdraget, mer långsiktig än de insatser som enskilda myndigheter i regel utför på eget initiativ. Inget av förslagen ledde till den samfinansiering som efterlystes i uppdraget från regeringen. Initiativen har dock i flera fall övertagits av andra finansiärer. En i slutrapporten framförd förmodan är att området informationsteknologi ännu inte tillskrivs tillräckligt stor strategisk betydelse i den offentliga verksamheten.

4 Diskussion

4.1 Bilden i stort

Det för staten gemensamma utvecklingsarbete, som har överblickats i denna undersökning, omsluter under budgetåret 1990/91 ca 55 milj.kr./år. Totalt har i undersökningen erhållits beskrivningar av 96 utvecklingsprojekt. Av dessa svarar statskontoret för 40 % av projektantalet och 40 % av projektvolymen, RRV för 25 % av projektantalet och 33 % av projektvolymen. SAV står för knappt 20 % och SIPU för drygt 10 % av antalet projekt.

Utvecklingsarbetets fördelning på stabsmyndigheterna (motsvarande) och på ämne visas i tabell 7 och 8.

Statskontoret bedriver den mest omfattande utvecklingsverksamheten då vi studerar omslutning per år, 22 milj.kr. Även RRV bedriver en resursmässigt omfattandeutvecklingsverksamhet, ca 18 milj. kr. per år. Av sammanställningen framgår också att andelen av de totala resurserna som går till konsulter ligger i intervallet 26–47 %. Störst andel har SIPU med 47 %, minst andel har RRV och SPV med 26 %.

Andelen egeninitierade uppdrag ligger genomgående i intervallet 10–55 %, med SPV i ena änden (9 %) och statskontoret och SAV i andra änden (53 % respektive 54 %). Därutöver framgår att graden av anslagsfinansiering ligger i intervallet 25–70 %, där endast SIPU ligger under 45 %. I fråga om på vilka ämnesområden utvecklingsarbetet bedrivs framgår att koncentrationen är mycket hög för de två myndigheter där utvecklingsverksamheten är relativt omfattande.

RRV:s utvecklingsverksamhet ligger inom två ämnesområden, nämligen EA (70 %) och Verksamhetsanalys (30 %). (Nedan avses när inte annat sägs andel av projektvolymen.)

På *statskontoret* dominerar informationsteknik (57 %), men även inom områdena Verksamhetsanalys (31 %) och Lednings- och organisationsutveckling (12 %) bedrivs utvecklingsarbete.

SAV bedriver till 76 % utvecklingsverksamhet inom området Arbetsgivarfrågor. Resterande 24 % hamnar inom ämnesområdet Verksamhetsanalys samt ADB.

SIPU:s utvecklingsverksamhet är relativt heterogen. 47 % av projektvolymen ligger inom ämnesområdet Personalutveckling. 32 % av projektvolymen hamnar inom ämnesområdet Övrigt. Inom ämnesområdena Verksamhetsanalys och Lednings-och organisationsutveckling ligger vardera 15 % respektive 6 % av projektvolymen.

SPV bedriver utvecklingsverksamhet med drygt 45 % vardera på ämnesområdena EA och PA. Dessutom bedrivs utvecklingsverksamhet inom ämnesområdena Ledning- och organisationsutveckling och Informationsteknik med 6 % respektive 2 %.

Tabell 7 Utvecklingsarbetets fördelning på organisationerna

Organisation	Omslutning per år (1) (milj. kr.)	Projekt-antal (2) (3)	Internt uppdrag (3)	Anslags-finans.	Konsult-andel (4)	Fördelning (5)
Riksrevisionsverket	18	25	49 %	70 %	26 %	70 % EA 30 % V-analys
Statens arbetsgivar-verk	4	17	54 %	69 %	44 %	76 % Arbgivfråg 20 % V-analys 4 % ADB
Statens institut för personalutveckling	3	11	25 %	24 %	47 %	47 % Pers-utv 32 % Övrigt 15 % V-analys 6 % Org-utv
Statens löne- och pensionsverk	7	3	9 %	46 %	26 %	46 % EA 46 % PA 6 % Org-utv 2 % ADB
Statskontoret	22	39	53 %	70 %	35 %	57 % ADB 31 % V-analys 12 % Org-utv
Försvarets rationa-naliseringsinstitut	1	1	0 %	100 %	0 %	100 % V-analys
SKD-företagen AB	–	–	–	–	–	–
Utvecklingsrådet	0	–	–	–	–	–

Noter
(1) I beräkningen av omslutningen per år hänförs i görlig mån beloppen till budgetåret 1990/91.
(2) Projektbeståndet redovisas enligt organisationernas egen indelning. (Projekt som tillordnats två olika ämnesområden räknas dubbelt till antalet, men delas på vardera hälften till omslutningen.)
(3) Andel av den totala projektvolymen som är internt initierad, respektive anslagsfinansierad.
(4) Andel av budgeten (utfallet) som går till konsulters insatser.
(5) Ungefärlig fördelning av organisationernas insatser på ämnesområden. (Räknat som andel av projektvolymen.)

Tabell 8 Utvecklingsarbetets fördelning på ämnesområden

Ämnesområde	Omslutning per år (1) (milj.kr.)	Projekt-antal (2)	Internt uppdrag (3)	Anslags-finans. (3)	Konsult-andel (4)	Fördelning (5)
Ekonomiadministration	16	15	30 %	63 %	26 %	81 % RRV 19 % SPV
Personaladministration	3	1	0 %	50 %	28 %	100 % SPV
Informationsteknik	13	25	60 %	73 %	39 %	97 % STK 2 % SAV 1 % SPV
Arbetsgivarfrågor	3	12	56 %	78 %	41 %	100 % SAV
Lednings- och organisationsutveckling	3	8	55 %	39 %	25 %	82 % STK 12 % SPV 6 % SIPU
Verksamhetsanalys	14	33	57 %	76 %	25 %	47 % STK 37 % RRV 7 % FRI 6 % SAV 3 % SIPU
Personalutveckling	2	4	9 %	6 %	81 %	100 % SIPU
Övrigt	1	1	0 %	0 %	15 %	100 % SIPU

Noter
(1) I beräkningen av omslutningen per år hänförs beloppen i görlig mån till budgetåret 1990/91.
(2) Projektbeståndet redovisas enligt organisationernas egen indelning. (Projekt som tillordnats två olika ämnesområden räknas dubbelt till antalet, men delas på vardera hälften till omslutningen.)
(3) Andel av den totala projektvolymen som är internt initierad, respektive anslagsfinansierad.
(4) Andel av budgeten (utfallet) som går till konsulters insatser.
(5) Ungefärlig fördelning av organisationernas insatser på ämnesområden. (Räknat som andel av projektvolymen.)

Av sammanställningen framgår att ämnesområdena Ekonomiadministration, Verksamhetsanalys och Informationsteknik är de resursintensivaste med ca 30 %, 25 % respektive 24 % av den totala omslutningen. Därutöver används drygt 5 % av resurserna vardera inom ämnesområdena Personaladministration, Lednings- och organisationsutveckling samt Arbetsgivarfrågor.

Det största ämnesområdet mätt som resursinsats är EA där utvecklingsverksamheten till 81 % bedrivs på RRV. Uppdragen är till 30 % egeninitierade och till 63 % anslagsfinansierade.

Det ämnesområde som till resursinsats utgör det näst största är *Verksamhetsanalys*. Inom ämnesområdet bedriver fem av stabsmyndigheterna utvecklingsprojekt. Statskontoret och RRV bedriver största andelen (47 % respektive 37 %), men även SIPU och SAV är verksamma inom området. Det framgår att 57 % av projekten mätt som resursinsats är egeninitierade och att resurserna till 76 % är anslagsfinansierade. RRV:s respektive statskontorets projekt på detta område omsluter ca 5 respektive 7 milj. kr.

Det tredje största ämnesområdet är *Informationsteknik* som till ca 97 % bedrivs på statskontoret. 60 % av uppdragen mätt som resursinsats är egeninitierade och till 73 % anslagsfinansierade.

Utvecklingsverksamhet inom ämnesområdet Arbetsgivarfrågor bedrivs till 100 % på SAV. Verksamheten är till 56 % egeninitierad och till 78 % anslagsfinansierad.

Av den verksamhet som hamnar inom ämnesområdet *Lednings- och organisationsutveckling* bedrivs 82 % på statskontoret, 12 % på SPV och resterande 6 % på SIPU. Verksamheten är till 55 % egeninitierad och till 39 % anslagsfinansierad.

Personalutvecklingsverksamhet bedrivs till 100 % på SIPU. Ca 10 % av verksamheten är egeninitierad och till 6 % är anslagsfinansierad.

Sammanfattningsvis framgår att andelen egeninitierad utvecklingsverksamhet är relativt hög, oftast över 50 % beroende på vilken indelningsgrund som används. Graden av anslagsfinansiering är också den relativt hög, i huvudsak ca 70 %. Det framgår också att andelen konsultkostnader av de totala utvecklingskostnaderna utgör i storleksordningen 25 – 50 %.

Det framgår också tydligt av materialet att det är två myndigheter som dominerar, nämligen statskontoret och RRV. Studeras ämnesområden efter samma storlekskriterium är det tre ämnesområden som dominerar. Det antalsmässigt största ämnesområdet – Verksamhetsanalys – domineras av statskontoret och RRV med drygt 80 % av utvecklingsprojekten på området. De båda övriga ämnesområdena – EA och Informationsteknik – bedrivs till 81 % respektive 97 % av RRV respektive statskontoret.

4.2 Uppdragsgivare och finansiering

Av projekten är ca 70 % egeninitierade (vilket motsvarar 44 % av den totala resursförbrukningen), varav flertalet faller inom respektive myndighets verksamhetsområde enligt instruktionen. Andelen formella regeringsuppdrag är alltså påfallande låg då antalet projekt beaktas.

De projekt som har en extern uppdragsgivare (ca 30 %) utgörs i huvudsak av regeringsuppdrag (ca 80 %), vilket motsvarar drygt 85 % av de totala resurser som har en extern uppdragsgivare. Regeringsuppdragen är i huvudsak riktade till RRV och statskontoret. Även SPV, SIPU och SAV har ett antal regeringsuppdrag.

I utvecklingsarbetet dominerar ämnesområdena EA och Informationsteknik bland regeringsuppdragen. På RRV utgör projekten inom EA 90 % av den volym som har regeringen som uppdragsgivare. På statskontoret svarar projekten inom Informationsteknik för drygt 51 % av den volym som har regeringen som uppdragsgivare. Det bör också nämnas att den projektvolym inom SAV som genomförs med regeringen som uppdragsgivare inom ämnesområdet Arbetsgivarfrågor utgör drygt 60 %. Motsvarande andel gäller SIPU inom ämnesområdet Personalutvecklingsfrågor. Övriga uppdragsgivare är ESO, Nordiska Ministerrådet, STU/MDA och ÖB.

Sambanden mellan uppdragsform och finansieringskälla framgår av tabell 9.

Av sammanställningen framgår att anslagsfinansiering dominerar som finansieringskälla.

Tabell 9 Utvecklingsarbetet fördelat på uppdragsform och finansieringskälla

Finansieringskälla (1) / Uppdragsverksamhet		Anslags-finansiering	Tilläggs-anslag	Avgifts-finansiering	Övriga källor	Sammanlagt (2)
Egeninitiering		18	0	1	5	24
Externt uppdrag	Regerings-uppdrag	16	3	3	5	27
	Övrigt	2	–	–	2	4
Sammanlagt (2)		36	3	4	12	55

Noter
(1) I beräkningen av kostnaden hänförs beloppen i görlig mån till budgetåret 1990/91. Alla belopp är milj.kr.
(2) Sammanlagd projektvolym i milj.kr. per uppdragsform och per finansieringskälla.

4.3 Samverkan

Generellt gäller att de mest resursintensiva projekten utförs i samverkan med övriga stabsmyndigheter, förvaltningsmyndigheter och andra organisationer. Generellt sker samverkan med förvaltningsmyndigheter i ca 85 % av projekten, men också med andra organisationer i minst 60 % av projekten. I ca 45 % av projekten sker samverkan med övriga stabsmyndigheter. Undantagsvis bedrivs projekt helt utan externa kontakter.

Samverkan sker i olika former. Den ena ytterligheten utgörs av partsgemensamt utvecklingsarbete. Den andra ytterligheten utgörs av informella underhandkontakter.

Den vanligast förekommande formen för samverkan är med förvaltningsmyndigheter. En vanlig samverkansform är att förvaltningsmyndigheterna ingår i en referensgrupp. En annan vanlig samverkansform är gemensamma pilot- och förstudier.

När det gäller projekt med extern uppdragsgivare sker samverkan generellt i stor omfattning. Som tidigare nämnts dominerar regeringsuppdrag bland de externt initierade projekten. Av regeringsuppdrag inom ämnesområdet EA dominerar samverkan med förvaltningsmyndigheter och andra organisationer, men även ett visst utbyte med övriga stabsmyndigheter sker.

I alla regeringsuppdrag inom ämnesområdet Informationsteknik sker samverkan med övriga stabsmyndigheter, förvaltningsmyndigheter samt övriga organisationer. Inom det andra största ämnesområdet, Verksamhetsanalys, dominerar regeringen som extern uppdragsgivare. Här sker i princip generellt samverkan med övriga stabsmyndigheter, förvaltningsmyndigheter samt övriga organisationer. När uppdrag lämnas till statskontoret eller RRV på området Verksamhetsanalys, föreskrivs ofta, att samverkan skall ske med den andra stabsmyndigheten.

Inom ämnesområdet Arbetsgivarfrågor dominerar samverkan mellan SAV och förvaltningsmyndigheter och övriga organisationer. Det bör även observeras att SAV:s utvecklingsprojekt avviker från övriga stabsmyndigheters i den meningen att det i flertalet av projekten handlar om partsgemensamt, avtalsbaserat, utvecklingsarbete.

I de externt initierade projekten inom ämnesområdena Personalutveckling och Övrigt (alla regeringsuppdrag) samverkar SIPU i princip genomgående med övriga stabsmyndigheter, förvaltningsmyndigheter samt övriga organisationer.

4.4 Utvecklingsarbetets inriktning

När det gäller arten av det utvecklingsarbete som idag bedrivs på stabsmyndigheterna är det av intresse att studera om det handlar om tillämpningsinriktat utvecklingsarbete, eller om utvecklingsarbetet är mer idé- och sökorienterat.

Av tidigare avsnitt framgår att i 85 % av utvecklingsprojekten en samverkan sker med statliga myndigheter. Det är bl. a. mot bakgrund av detta faktum möjligt att hävda att merparten av det utvecklingsarbete som bedrivs har en tillämpning i sikte.

En annan aspekt på det utvecklingsarbete som bedrivs är vilken grad av heterogenitet som föreligger inom respektive ämnesområde. Om vi studerar karaktären på utvecklingsarbetet inom de till antal projekt respektive omslutning största ämnesområdena, avspeglas det förhållandet att ämnesområdet *EA* (81 % RRV) är relativt homogent till sin natur. Koncentration sker till stor del på utveckling av redovisningsmetoder, systemlösningar och nya redovisningssystem samt betalningssystemet.

Ämnesområdet *Informationsteknik* (97 % statskontoret) är möjligen något mer heterogen. Här behandlas ämnen som spänner från infrastrukturfrågor till standardisering och informationssäkerhet.

Det andra största ämnesområdet *Verksamhetsanalys* domineras av två myndigheter, nämligen RRV och statskontoret. Här bedriver också två ytterligare myndigheter utvecklingsverksamhet. Det är möjligt att konstatera att huvuddelen av utvecklingsarbetet är koncentrerat till budgetprocessen samt uppföljnings- och utvärderingsmetoder.

4.5 Utvecklingsarbetets avnämare

Kartläggningsmaterialet har lagts till grund för en fördelning av utvecklingsprojekten på bedömd huvudsaklig avnämare. Följande tre situationer har använts som kriterier för fördelningen.

- Myndigheter använder projektets resultat i sitt eget effektiviseringsarbete.
- Regeringen använder projektets resultat i sitt arbete med styrning eller förnyelse av statsförvaltningen.
- Myndigheterna och regeringen använder projektets resultat i tillnärmelsevis samma utsträckning.

Resultatet redovisas i tabell 10. En något förenklad bild ges av tabell 11, som presenterar en grövre indelning vad gäller ämnesområden.

Tabell 10 Utvecklingsarbetets fördelning på avnämarsituation

Ämnesområde	Myndigheters arbete Antal projekt	Andel av kostnad (1)		Regeringens arbete Antal projekt	Andel av kostnad (1)		Myndigheter/Regering Antal projekt	Andel av kostnad (1)		Sammanlagt (2)
Ekonomi-administration	4	23 %	4	8	70 %	11	3	7 %	1	16
Personal-administration	1	100 %	3	–	–	–	–	–	–	3
Informations-teknik	16	71 %	9	–	–	–	8	29 %	4	13
Arbetsgivar-frågor	7	76 %	2	3	17 %	1	2	7 %	0	3
Lednings- och org.utveckling	7	100 %	3	–	–	–	–	–	–	3
Verksamhets-analys	14	46 %	6	13	32 %	5	6	22 %	3	14
Personal-utveckling	4	100 %	2	–	–	–	–	–	–	2
Övrigt	1	100 %	1	–	–	–	–	–	–	1
Sammanlagt (2)	54	56 %	30	24	29 %	17	19	15 %	8	55

Noter
(1) I beräkningen av kostnaden hänförs beloppen i görlig mån till budgetåret 1990/91. Andelen av kostnaden ges i dels procent, dels milj.kr.
(2) Projekt som tillordnats två olika ämnesområden räknas dubbelt till antalet, men delas på vardera hälften till kostnaden. Sammanlagd projektvolym ges dels per avnämarsituation, dels per ämnesområde.

Tabell 11 Utvecklingskostnadernas fördelning på avnämare

Ämnesområde (1)	Myndigheters andel (milj.kr.)	Regeringens andel (milj.kr.)	Gemensam andel (milj.kr.)	Sammanlagt (milj.kr.) (2)
Ekonomi-administration	4	11	1	16
Verksamhets-analys	6	5	3	14
Informations-teknik	9	–	4	13
Personalrelaterad utveckling	7	1	–	8
Lednings- och org.utveckling	3	–	–	3
Övrigt	1	–	–	1
Sammanlagt (2)	30	17	8	55

Noter
(1) Område enligt tidigare indelning, med den förändringen att området Personalrelaterad utveckling sammanfattar de tidigare områdena Personaladministration, Arbetsgivarfrågor och Personalutveckling.
(2) Sammanlagd projektvolym per ämnesområde och per avnämare.

Det bör understrykas att fördelningen av projekten på den använda klassificeringen inte är invändningsfri. Sammanställningarna i tabellerna 10 och 11 måste därför tolkas med viss försiktighet. Klassificeringen av ett projekt till myndigheterna eller till regeringen har i huvudsak utgått från den regeln, att om projektets resultat är en metod eller ett förfarande som regeringen har att besluta om, så hänförs projektet enbart till regeringen – även om metoden eller förfarandet avses komma att tillämpas av myndig-

heterna. Detta innebär att exempelvis sådant utvecklingsarbete som rör budgetprocessen helt faller under rubriken Regeringens arbete i tabellerna.

Merparten av utvecklingsprojekten syftar till att stödja myndigheterna i deras effektiviseringsarbete. På området Ekonomiadministration är emellertid regeringens styrning eller förnyelse av statsförvaltningen den dominerande avnämaren. Den jämnaste fördelningen visar projekten inom området Verksamhetsanalys, som i ungefär lika grad är avsedda för myndigheterna och för regeringen.

4.6 Utvecklingsarbetets användning

Den indelning i ämnesområden som använts, härrör från en tidigare klassificering inom utredningens ram. Användningen av denna indelningsgrund här är, som sagt, inte invändningsfri. För att belysa hur en alternativ områdesindelning kan tänkas påverka fördelningen av utvecklingsprojekten, tillämpas här även den indelning som använts i bl. a. 1990 års forskningsproposition, dvs. en indelning i rubrikerna Ledning, Styrning, Organisation och Utvärdering. Följande fyra situationer har använts som kriterier för fördelningen.

- Projektets resultat är avsett för ledning av en verksamhet.
- Projektets resultat är avsett för styrning av en verksamhet.
- Projektets resultat är avsett för förändring av organisation eller arbetssätt etc. för en verksamhet.
- Projektets resultat är avsett för utvärdering av enverksamhet.

Resultatet redovisas i tabell 12.

Tabellen visar att den områdesindelning som tillämpats i kartläggningen, och som hämtats från annat arbete i USV-utredningen, är väl förenlig med indelningen i 1990 års forskningsproposition.

Detta gäller utpräglat för områdena Personaladministration och Informationsteknik, vilket demonstreras av att projekt inom dessa områden helt kan tillordnas en enda rubrik i forskningspropositionens indelning. Markant avviker bara området Verksamhetsanalys från detta mönster, genom att få sina projekt fördelade nästan jämnt över rubrikerna.

Tabell 12 Utvecklingsarbetets fördelning på användningssituation

Ämnesområde	Ledning		Styrning		Organisation etc		Utvärdering	
	Antal projekt	Andel av kostn (1)	Antal projekt	Andel av kostn (1)	Antal projekt	Andel av kostn (1)	Antal projekt	Andel av kostn (1)
Ekonomi-administration	1	19 %	9	69 %	4	12 %	1	0 %
Personal-administration	1	100 %	–	–	–	–	–	–
Informations-teknik	–	–	–	–	24	100 %	–	–
Arbetsgivar-frågor	10	93 %	–	–	1	6 %	1	1 %
Lednings- och org.utveckling	1	7 %	–	–	6	93 %	–	–
Verksamhets-analys	6	18 %	10	21 %	6	34 %	11	27 %
Personal-utveckling	3	97 %	–	–	1	3 %	–	–
Övrigt	–	–	–	–	1	100 %	–	–
Sammanlagt (2)	21	24 %	19	25 %	43	43 %	13	8 %

Noter
(1) I beräkningen av kostnaden hänförs beloppen i görlig mån till budgetåret 1990/91.
(2) Projekt som tillordnats två olika ämnesområden räknas dubbelt till antalet, men delas på vardera hälften till kostnaden.

5 Bedömning

Bl.a. följande viktiga iakttagelser kan göras av den presentation av för statsförvaltningen gemensamt utvecklingsarbete som gjorts i det föregående.

- Den samlade omfattningen av det gemensamma utvecklingsarbetet är betydande (mer än 50 milj. kr. per år).
- Myndigheterna är avnämare för den övervägande delen av utvecklingsresultaten (minst 60 %).
- Den andel av utvecklingsvolymen och projekten som initierats av det organ som bedriver utvecklingsarbetet är hög (45 % resp. 70 %).
- Andelen direkt anslagsfinansierad utvecklingsverksamhet är hög (65 %).
- De volymmässigt dominerande områdena är ekonomiadministration, informationsteknologi och verksamhetsanalys.
- RRV och statskontoret utför huvuddelen av utvecklingsarbetet.
- RRV och statskontoret har många projekt på området verksamhetsanalys. Flera av dessa utförs tillsammans.
- Samverkan i olika former förekommer i de flesta projekt med förvaltningsmyndigheter och i hälften av projekten med andra stabsmyndigheter.

Det pågår i dag ett omfattande förändrings- och förnyelsearbete inom statsförvaltningen. I årets budgetproposition anger regeringen riktlinjer för detta förnyelsearbete. Det fortsatta arbetet skall inriktas på omprövning av verksamheter, nya finansieringsformer, ökad konkurrens, minskad byråkrati och ökad valfrihet. Riktlinjerna innebär att ökade krav ställs på myndigheternas förmåga att öka effektiviteten i sin verksamhet.

Detta förnyelsearbete behöver stödjas av ett utvecklingsarbete som kan bidra med nya kunskaper, metoder, lösningar samt erfarenheter från andra samhällssektorer och andra länders förnyelsearbete. Ett för staten gemensamt utvecklingsarbete behöver därför även fortsättningsvis bedrivas.

Det utvecklingsarbete stabsmyndigheterna i dag bedriver är således i huvudsak anslagsfinansierat. Särskilda tilläggsanslag för specifika utvecklingsinsatser har en påtaglig betydelse. Därutöver förekommer avgiftsfinansiering och samfinansiering med andra utvecklingsorgan.

Insatser med externa uppdragsgivare svarar för drygt hälften av resursförbrukningen. Regeringen är den helt dominerande externa uppdragsgivaren. Enskilda myndigheter förekommer inte som uppdragsgivare för specifika utvecklingsprojekt. Den andra hälften av de tillgängliga resurserna tas i anspråk för sådana utvecklingsinsatser som stabsmyndigheterna själva initierat.

Övervägande om finansierings- och styrformer för det framtida gemensamma utvecklingsarbetet bör ha sin grund i följande två utgångspunkter. Den ena är att insatserna skall vara av generellt intresse för statsförvaltningen och att resultaten skall komma hela eller stora delar av statsförvaltningen till godo. Den andra utgångspunkten är att utvecklingsarbetet bör inriktas enligt riksdagens och regeringens intentioner.

Vad gäller finansieringsformer är det i första hand av intresse att belysa anslags- respektive avgiftsfinansiering. Avgiftsfinansiering med ett därtill kopplat direkt inflytande för myndigheterna kan därvid ses som en möjlighet. Myndigheterna har med tiden blivit alltmer kompetenta att bedriva och upphandla ett eget utveck lingsarbete. Därtill kommer att myndigheterna i takt med att de blivit satta under kostnadspress fått ökade incitament att utveckla sin verksamhet på ett sätt som hushållar med resurserna.

Ett problem med avgiftsfinansiering är att de tillhandahållna utvecklingsresultaten utgör en kollektiv tjänst och kan tillhandahållas till låga marginalkostnader i förhållande till genomsnittskostnaden. Kostnaden är ganska likartad oavsett för hur många myndigheter nya lösningar och metoder utvecklas. Utvecklingsarbete innebär vidare att helt nya idéer, lösningar och metoder behöver prövas. Detta är erfarenhetsmässigt ofta en alltför riksfylld och osäker verksamhet för att enskilda myndigheter skulle vilja satsa egna anslagsmedel på den, om den inte gäller speciella metoder med tillämpning i stort sett bara inom den egna myndigheten. Detta talar för att regeringen på något sätt även framdeles kan behöva tillskjuta medel för utvecklingsarbete som i första hand avses kunna komma myndigheterna till nytta. Angelägenhetsbedömningen bör dock i första hand göras av de avsedda användarna.

Den tidigare redovisningen visade att knappt hälften av de tillgängliga resurserna tas i anspråk för insatser som stabsmyndigheterna själva initierat. En närmare analys visar att stabsmyndigheterna även haft en aktiv roll i tillkomsten av de flesta av regringsuppdragen. Samtidigt har de egeninitierade insatserna i många fall föregåtts av informella kontakter med regeringskansliet.

En ökad extern styrning från avnämarna, dvs. regeringen och myndig-

heterna, skulle sannolikt medverka till att utvecklingsarbetet bättre kommer att svara mot behoven och bättre främja förnyelsearbetet. Därtill kommer att det nuvarande utrymmet för egeninitiering på vissa områden lett till en splittring av resurserna på många projekt på ett sätt som riskerar att minska utbytet av insatta resurser. Tydligare prioriteringar genom efterfrågestyrning och en ökad koncentration till centrala frågeställningar bör ske med tanke på att kunskaps- och utvecklingsresurserna är knappa.

Vid utformningen av styrningen och finansieringen behöver beaktas att allt utvecklingsarbete till sin karaktär är långsiktigt. Erfarenheten visar att kortsiktiga och löpande uppgifter i en prioriteringssituation tränger undan utvecklingsfrågor. Det är därför av stor vikt att på olika sätt säkerställa att ett gemensamt utvecklingsarbete resursmässigt och organisatoriskt kan skyddas, samtidigt som en styrning av inriktningen m. m. sker från avnämarna.

Anpassning av revisionen

I direktiven anförs att revision på regeringens vägnar av statlig verksamhet bör utföras av en myndighet under regeringen. Sådan revision är extern i förhållande till de granskade myndigheterna. I revisionen bör ingå att genomföra löpande och årlig revision av räkenskaper och förvaltning. Dessutom bör särskilda granskningar kunna utföras på uppdrag av regeringen och på revisionens eget initiativ. Utredaren bör belysa i vilken mån revisionens inriktning och tidsplanering bör anpassas till det nya ledningssystemet och den nya budgetprocessen. Både metod- och verksamhetsmässigt kan en bättre samverkan mellan redovisnings- och förvaltningsrevision behövas.

I direktiven anges också att revisionen självfallet måste vara obunden i förhållande till den verksamhet som granskas. Utredaren bör också översiktligt belysa revisionens roll i utvecklingen och förnyelsen av den statliga verksamheten. Utredaren kan vid behov pröva finansieringsformerna för revisionen.

Frågor rörande revisionen som berörts i direktiven eller aktualiserats på annat sätt behandlas i denna promemoria.

1 Extern redovisningsrevision

1.1 Nuvarande ordning

Från 1967 var länge den redovisningsrevision som förekom i statsförvaltningen intern i förhållande till granskningsobjekten. Revisionen utfördes av revisionskontor som var knutna till ett antal större myndigheter. Under slutet av 1970-talet och under 1980-talet har statsmakterna vidtagit en rad åtgärder för att successivt stärka redovisningsrevisionens ställning i förhållande till de granskade myndigheterna.

Av avgörande praktisk betydelse var besluten i mitten av 1980-talet att omvandla revisionskontoren till enheter som organisatoriskt ingår i RRV. Likväl är redovisningsrevisionen fortfarande i princip en internrevision i och med att revisionsberättelsen ställs till granskad myndighet och att det är dennas styrelse som skall fatta beslut i anledning av RRV:s revisionsberättelse.

1.2 Revisionsutredningen

Revisionsutredningen föreslår i betänkandet (SOU 1990:64) Årlig revision i statsförvaltningen att revisionsberättelsen skall lämnas till regeringen i stället för till berörd myndighet.

1.3 Diskussion

Revisionsutredningens förslag att revisionsberättelsen skall lämnas till regeringen innebär att redovisningsrevisionen åter blir helt extern i förhållande till de granskade myndigheterna. Det är rimligt att regeringen för att ansvara för verksamheten i statsförvaltningen behöver förfoga över en redovisningsrevision som är extern i förhållande till myndigheterna. Internkontroll i myndigheterna kan inte helt ersätta behovet av externrevision. När en mer resultatorienterad styrning av myndigheterna skall tillämpas, kommer viktiga beslut att fattas med anledning av redovisningen. Det blir då än viktigare med extern revision som kan granska om uppgifterna i redovisningen är rättvisande.

Starka skäl talar därför för att revisionsutredningens förslag på denna punkt genomförs. Revisionen kommer då att uppfylla det krav som anges i direktiven till USV, nämligen att den revision som utförs på regeringens uppdrag skall vara extern i förhållande till de granskade myndigheterna. Genomförs detta får redovisningsrevisionen en väldefinierad och lättförståelig roll i styrningen av den statliga verksamheten. Revisionsutredningens förslag bereds för närvarande i regeringskansliet.

2 Nya förutsättningar för förvaltningsrevisionen

2.1 Nuvarande ordning

När RRV:s verksamhet ändrades i slutet av 1960-talet, uttalades (prop. 1967: 79) att verksamheten skulle inriktas på en utvidgad och intensifierad sakrevision, s. k. förvaltningsrevision. Verksamheten skulle inriktas mot prövning av prestationernas förhållande till kostnaderna. Därigenom skulle statsmakterna och de enskilda myndigheterna få en redovisning av lönsamheten inom skilda verksamhetsgrenar.

När beslut fattades att införa s. k. förvaltningsrevision fanns knappast någon närmare uppfattning om vilka metoder som skulle användas och om hur den nya verksamheten skulle länkas in i den process varmed riksdagen och regeringen styr den statliga verksamheten. Under slutet av 1960-talet och första hälften av 1970-talet lade RRV ned betydande ansträngningar på att finna metoder och former för förvaltningsrevisionen. Förvaltningsrevisionen har drivits med växlande inriktning under 1970- och 1980-talen.

De former av redovisningar som myndigheterna skall lämna är av stor betydelse för den revision som skall utföras.

Av bokföringsförordningen (1979: 1212) framgår att de vanliga förvaltningsmyndigheterna för närvarande skall lämna bokslut bestående av balansräkning, anslagsredovisning och ekonomisk verksamhetsredovisning. Redovisningsrevisionen utför löpande granskning och granskning av bokslutet.

Viktiga delar av det nya ekonomiska ledningssystemet inom statsförvaltningen läggs fast med budgetförordningen (1989: 400). Där anges bl. a. att myndigheterna med början hösten 1992 skall lämna årlig resultatredo-

visning som kortfattat och koncentrerat skall ge underlag för myndighetens och regeringens uppföljning och bedömning av verksamhetens resultat.

Sammantaget skall således myndigheterna framdeles lämna årlig ekonomisk redovisning och redovisning av verksamhetens resultat. Detta förändrar förutsättningarna för redovisnings- och förvaltningsrevisionen. De nya förutsättningarna och deras konsekvenser behandlas i det följande.

2.2 Revisionsutredningen

Revisionsutredningen har övervägt vilka uppgifter som bör ingå i resultatredovisningen. Utredningen föreslår att det redan i budgetförordningen anges att myndighetens resultatredovisning skall belysa

- verksamhetens fördelning på huvudområden och vilka av dessa som prioriterats,
- omfattningen av prestationer eller grupper av prestationer inom olika verksamhetsområden samt kostnader för dessa prestationer,
- utvecklingen av produktivitet, kvalitet och service i verksamheten,
- effekter av verksamheten som direkt kan iakttas,
- personalstruktur, kompetensförsörjning och arbetsmiljö inom myndigheten.

Nyckeltal för produktivitet och liknande kan ibland vara lämpliga att redovisa för längre tidsperioder än de tre år som krävs i den nuvarande resultatredovisningen.

I den vägledning för resultatredovisning ("Trean") som RRV på uppdrag av regeringen sedan våren 1989 tillhandahåller myndigheterna finns redan i huvudsak motsvarande uppgiftskrav.

Myndigheternas årsredovisning skulle med revisionsutredningens förslag bestå av resultatredovisning, resultaträkning, balansräkning och finansieringsöversikt.

Vad så gäller revisionen föreslår revisionsutredningen att årsredovisningen i sin helhet skall revideras. Det innebär att också myndigheternas resultatredovisning skall granskas. Utgångspunkter för granskningen skall vara budgetförordningens krav på årsredovisningen. Revisionen skall utföras enligt god revisionssed.

Revisionsutredningen anser att en väl utarbetad årsredovisning kommer att ge en god bild av myndigheten och dess verksamhet. Genom revisionen granskas att redovisningen är rättvisande. Med den form av revision av myndigheternas årsredovisningar som föreslagits kommer redovisningsrevisionen att omfatta inte endast den information som ligger i myndigheters bokslut utan också beskrivningen av resultat av verksamheten. Den årliga revisionen kommer därigenom att få inslag av förvaltningsrevisionell bedömning.

Revisionsutredningen uppskattar att behovet av resurser för den utökade årliga revisionen kommer att öka med 20 – 25 %, vilket motsvarar ca 30 personår.

2.3 Diskussion om förvaltningsrevisionen

2.3.1 Förvaltningsrevisionens inriktning

Förvaltningsrevisionens inriktning har växlat under de drygt två decennier som verksamheten bedrivits.

Under de första åren var RRV:s förvaltningsrevision inriktad på att granska varje myndighets ekonomiadministration. Från mitten av 1970-talet lades därefter tyngdpunkten på resultaten och effekterna av statsverksamheten. Från början av 1980-talet inleddes en successiv övergång till att granska samhällssystem som en eller flera myndigheters verksamhet utgör beståndsdelar i. Granskningen hade dock alltjämt myndigheterna och deras uppgifter och ansvar som primärt föremål. Från 1990 anges att förvaltningsrevisionen skall inriktas mot förmodade centrala effektivitetsproblem i den statliga verksamheten. Revisionen kan därmed avse enskilda myndigheter, sammanhängande system av myndigheter, liknande verksamhet vid flera myndigheter samt statliga politik- och verksamhetsområden. Vidare anges att revisionen skall göras när anledning finns att anta att effektivitetsproblem föreligger.

Förvaltningsrevisionens metoder, innehåll och inriktning har således förändrats över årens lopp. De ca 30 projekt som nu är under arbete vid RRV är inte av enhetlig karaktär. I stället kan projekt identifieras som motsvarar de olika typer av förvaltningsrevision som angetts i det föregående. Den inriktning som nyligen angetts av RRV innebär också att revisioner av olika karaktär avses bedrivas.

I det föregående beskrevs det innehåll som revisionsutredningen föreslår att myndigheternas resultatredovisning och den årliga revisionen av myndigheternas redovisning skall ha. Detta innehåll är inte olikt det som ingår i en enkel förvaltningsrevision avseende en myndighet och dess verksamhet. I en sådan behandlas rutinmässigt de interna styrsystemen och den produktion som myndigheten utför. Med det innehåll som myndigheternas redovisning och den vidgade redovisningsrevisionen föreslås få synes behovet minska av myndighetsinriktad förvaltningsrevision i någon mån kunna minskas.

I den nya budgetprocessen skall myndigheterna vart tredje år utforma en fördjupad anslagsframställning. I denna skall ingå bl. a. en resultatanalys, en framtidsanalys och en resursanalys. I resultatanalysen skall analyseras hur prestationerna har utvecklats och förhållit sig till de insatta resurserna. Produktivitetsutvecklingen i verksamheten skall således beskrivas. Vidare skall analyseras i vilken utsträckning prestationerna har bidragit till att nå syftet med verksamheten. Måluppfyllelsen eller effektiviteten i verksamheten skall således beskrivas.

Lyckas myndigheterna göra resultatanalyser m. m. av detta slag, synes analyserna komma att få ett innehåll som i väsentlig mån svarar mot vad som ingår i en förvaltningsrevision som prövar de effekter som nås i förhållande till de mål som uppställts för verksamheten. Välfärdssystem där en myndighet svarar för den dominerande delen av de statliga åtgärderna täcks därmed av dessa analyser. Resultatanalyserna görs regelbundet och täcker alla myndigheters verksamhet. Med det underlag som resultat-

analyserna m. m. förväntas erbjuda synes behovet i viss mån minska av förvaltningsrevision som avser måluppfyllelse i ett system som till sin huvuddel styrs av en myndighet.

Under en lång följd av år har RRV genomfört en rad förvaltningsrevisionella projekt avseende hela eller delar av en myndigheters verksamhets- och ansvarsområden. Parallellt härmed har RRV utvecklat metoder och synsätt för hur detta analys- och utvärderingsarbete kan bedrivas. Den granskning som utförts inom ramen för förvaltningsrevisionen har lämnat värdefullt underlag till utvecklingen och förnyelsen av den statliga verksamheten. Den metodutveckling som bedrivits av bl. a. RRV har vidare medverkat till att ett nytt ledningssystem kan införas i statsförvaltningen. I detta kommer myndigheterna att med vägledning av de utvecklade metoderna att rutinmässigt – varje och vart tredje år – genomföra presentationer, analyser och utvärderingar av den verksamhet de ansvarar för.

Innebörden av vad nu sagts är att den årliga resultatredovisningen och redovisningsrevisionen av denna samt den resultatanalys m. m. som skall ingå i den fördjupade anslagsframställningen i någon mån bör kunna ersätta förvaltningsrevision vilken som objekt har en myndighet eller ett verksamhetsområde som en myndighet ansvarar för. Detta bör påverka den inriktning som framdeles väljs för de förvaltningsrevisionella projekten.

Det finns emellertid andra statliga verksamheter som behöver bli föremål för analys och utvärdering av förvaltningsrevisionell karaktär. Detta gäller bl. a. sammanhängande system av myndigheter, liknande verksamhet vid flera myndigheter samt politik- och välfärdssystem som sträcker sig över myndighets- och sektorsgränser. Sådana system riskerar nämligen att inte få en tillfredsställande belysning i en eller flera myndigheters resultatredovisningar och resultatanalyser m. m. Detta bör påverka den inriktning som regeringen och RRV framdeles väljer för de förvaltningsrevisionella projekten.

Av 1991 års budgetproposition framgår att regeringskansliets beställarfunktion i förhållande till organ som kommer att få uppdrag att utföra konkreta sektorövergripande analyser kommer att utvecklas.

I rapporter från RRV och statskontoret har under senare tid belysts vinster som kan nås om statliga myndigheter genomför upphandling av varor och tjänster i konkurrens. Vidare har där belysts de fördelar som finns för myndigheter att i ökad utsträckning lägga ut verksamhet på entreprenad i stället för att utföra den i egen regi. Valet mellan egen regi och entreprenad är ett viktigt moment i förnyelsen och utvecklingen av den statliga verksamheten. Granskning av hur myndigheterna genomför upphandlingar och av det underlag de har vid val mellan egen regi och entreprenad bör därför rutinmässigt ingå i den utvidgade redovisningsrevisionen och i förvaltningsrevisionella analyser.

Förvaltningsrevisionen bör således normalt inte behöva granska en verksamhet som faller inom en myndighets ansvarsområde. Vid olika tillfällen kan det emellertid vara lämpligt att så sker, t. ex. för att i anslutning till ett praktiskt fall utveckla eller pröva nya metoder eller när uppenbara tecken finns på effektivitetsbrister i verksamheten. Revisions-

myndigheten bör kunna avgöra när undersökningar av detta slag är lämpliga.

Med visshet kan sägas att det ibland kommer att inträffa händelser i statsförvaltningen som gör att det är nödvändigt eller i vart fall lämpligt att granskning, analys och utvärdering görs på ett visst område. Sådan verksamhet kan inte planeras och den är i tiden och till innehållet oförutsebar. Revisionsmyndigheten bör även kunna göra insatser i sådana situationer på initiativ av regeringen eller revisionsmyndigheten.

Vid revisionsmyndigheten finns en bred kunskap om den statliga verksamheten och detaljerad kunskap om olika verksamhetsområden. Detta gör det lämpligt att regeringen även fortsättningsvis kan anförtro revisionsmyndigheten utredningsuppdrag av olika slag. Revisionsmyndigheten bör även i viss utsträckning för kortare eller längre tid kunna låna ut personal med lämplig kompetens som kan biträda i departementen eller kommittéer.

Vad som i de närmast föregående sagts om inriktningen av revisionen innebär att särskilda granskningar kan utföras på uppdrag av regeringen och på revisionens eget initiativ.

För att regeringen skall kunna utöva sina beställar- och ägarroller i förhållande till de statliga myndigheterna behöver en aktiv dialog föras mellan regeringen och respektive myndighet. Såväl redovisnings- som förvaltningsrevisionen kan lämna viktigt underlag till regeringen. Det framstår därför som naturligt att revisionen i väsentlig mån uppträder i en roll som ombud för beställaren och ägaren.

Diskussionen har belyst hur revisionens inriktning bör anpassas till det nya ledningssystemet och den nya budgetprocessen. Viss belysning har också getts av revisionens roll i utvecklingen och förnyelsen av den statliga verksamheten.

2.3.2 Förvaltningsrevisionens anpassning till olika faser i budgetprocessen

Förvaltningsrevisionen bedrivs självfallet för att resultaten skall vara till nytta och kunna användas för att öka effektiviteten i den statliga verksamheten. Detta förutsätter i de flesta fall att resultaten på ett smidigt sätt kan komma in i regeringens beslutsprocess. Denna kretsar nu starkt kring den nya budgetprocessen.

Förvaltningsrevisionen kan knappast sägas ha funnit någon entydig plats i ledningssystemet. Den uppmärksamhet som under 1970- och 1980-talen frågan behövt ges i av regeringen tillkallade utredningar, t.ex. revisions- och rationaliseringsutredningen, förvaltningsutredningen och verksledningskommittén, vittnar om detta. Som framgår i ett avsnitt i det följande har också under nästan hela 1980-talet i riksdagen funnits meningsbrytningar om förvaltningsrevisionens roll.

Ett problem med den förvaltningsrevision som bedrivits under två decennier har varit svårigheten att på ett systematiskt och effektivt sätt kunna länka innehållet i revisionsrapporterna till den beslutsprocess varmed regeringen styr sina myndigheter. Detta beror bl.a. på att de förvaltningsrevisionella rapporterna i allmänhet har ställts till berörd myndighet

och inte till regeringen, trots att regeringen är den instans som har haft förutsättningar att vidta åtgärder med anledning av rapporterna. Revisionsutredningen föreslår att resultatet av förvaltningsrevisionell granskning skall anmälas till regeringen. Om frågan inte är av sådan vikt att den bör anmälas till regeringen, skall resultatet delges ansvarig myndighet. Innebörden är att revisionsrapporter framdeles skall lämnas till den instans som har förutsättningar att vidta nödvändiga åtgärder. Härigenom markeras också att förvaltningsrevisionen skall vara extern i förhållande till de granskade myndigheterna.

Förvaltningsrevisionens val av projekt och tidsplaneringen av arbetet med dessa har skett utan att särskild hänsyn tagits till de tidpunkter när förslag på olika verksamhetsområden är mest angelägna. RRV:s strävan är dock numera att arbeta inom ramen för den nya budgetprocessen.

Obundenhet gentemot revisionsobjekten har av RRV tidigare tolkats som att revisionen inte kan lämna konkreta förslag som kan binda senare revisioner. RRV:s strävan är dock numera att öka det främjande inslaget i granskningarna. RRV:s tydliga erfarenhet är att en förutsättning för förvaltningsrevisionens effektivitet är att förslag lämnas.

I likhet med redovisningsrevisionen har förvaltningsrevisionen tidigare utförts utan att särskilda indikationer funnits om effektivitetsbrister i den verksamhet som utvalts för granskning. Enligt en av RRV nyligen beslutad inriktning skall förvaltningsrevisionell granskning göras när anledning finns att anta att effektivitetsproblem föreligger. Detta ökar förutsättningarna att i förnyelsearbetet använda de resultat som framkommer i förvaltningsrevisionen.

Den treåriga budgetcykel som nu håller på att införas i statsförvaltningen innebär att en myndighets verksamhetsområde avses underkastas fördjupad prövning vart tredje år. Det blir då än viktigare att analyser och utvärderingar som ingår i förvaltningsrevisionen tids- och områdesmässigt kan vara tillgängliga vid relevanta beslutspunkter i budgetcykeln. Mot denna bakgrund behandlas frågan om förvaltningsrevisionens samordning med verksamheten i regeringskansliet i RRV:s fördjupade anslagsframställning för budgetåren 1991/92–1993/94.

Enligt RRV tas regelmässigt kontakt med ansvariga inom regeringskansliet både vid initiering och avslutning av revisioner. Behovet av analyser respektive förslag till åtgärder diskuteras därvid. Regeringsuppdragen till förvaltningsrevisionen har vidare inneburit att kontakterna med departementen har fördjupats till fördel även för förvaltningsrevisionen.

Det är enligt RRV i första hand vid två tillfällen i budgetprocessen som förvaltningsrevisionen kan tillföra kunskap som kan användas. Det ena är i samband med att departementen utformar myndighetsspecifika direktiv. Iakttagelser från tidigare förvaltningsrevisionella insatser och pågående projekt kan förmedlas och RRV sammanställer i god tid det underlag man har om de myndigheter som står i tur att få direktiv. När direktiven bereds orienterar RRV departementen om det underlag som finns och lämnar synpunkter på frågeställningar som kan ingå i direktiven. I detta sammanhang kan RRV komplettera underlaget med ytterligare kunskaper som finns inom RRV.

Det andra tillfället när RRV kan bidra med kunskap är när de fördjupade anslagsframställningarna behandlas i departementen. I detta sammanhang kan RRV bidra med bedömningar som bygger på annat material än det som myndigheten lämnat. Om RRV nyligen gjort en förvaltningsrevision på området kan i vissa fall en kompletterande bild ges av myndighetens verksamhet.

RRV betonar att i de myndighetsspecifika direktiven inte bör ingå föreskrifter till den ansvariga myndigheten om samråd eller samarbete med RRV under arbetet med den fördjupade anslagsframställningen. Inte heller är det önskvärt att RRV generellt skall yttra sig över fördjupade anslagsframställningar.

Vad RRV anför om koordinering av förvaltningsrevisionen med budgetprocessen förefaller vara i stora drag rimligt. Om budgetprocessen i regeringskansliet än mer än tidigare blir det sammanhang där förnyelsen av den statliga verksamheten behandlas, är det ofrånkomligt att kunskap som effektivt skall påverka utvecklingen bör vara tillgänglig vid beslutstillfällena i processen. De två viktigaste tillfällena i den treåriga budgetcykeln, när kunskap kan nyttiggöras, är vid utformningen av myndighetsspecifika direktiv och vid prövningen av den fördjupade anslagsframställningen för respektive myndighet. Direktiven och den resulterande anslagsframställningen bereds i departementen med ungefär 18 månaders mellanrum. Kunskap och synpunkter av betydelse som förvaltningsrevisionen har om en myndighets verksamhetsområde, bör därför i lämpliga former ställas till departementens förfogande inför dessa beslutstillfällen.

Även i den årliga redovisningsrevisionen kan framkomma information som kan vara av intresse vid de nämnda beslutstillfällena. Detta kan i hög grad antas komma att gälla när redovisningsrevisionen får av revisionsutredningen föreslaget vidgat innehåll. RRV bör därför analysera även resultatredovisningen och revisionsberättelser och till ansvarigt departement förmedla de intressanta iakttagelser som kan göras.

Även i fortsättningen kommer myndigheternas anslag att prövas och beslutas årsvis. De år då en fördjupad genomgång inte görs för myndigheten kommer ändå ett budgetarbete att utföras i departementen. Också i detta förenklade budgetarbete finns naturligtvis möjlighet att på olika sätt använda relevant kunskap som framkommit i förvaltnings- eller redovisningsrevisionella granskningar. Revisionen bör uppmärksamma detta.

Vad nu sagt innebär det självklara att befintlig kunskap skall ställas till förfogande vid de tillfällen då den har bäst förutsättningar att komma till användning. En svårare fråga är om granskningsprojekt kan väljas och om arbetet med dessa tidsmässigt kan styras så att resultat kan föreligga vid de tidpunkter då behoven enligt fastlagd turordningen för treårsbudgeteringen kan antas vara särskilt stora. I förvaltningsrevisionen ingår att generera projektidéer, göra förstudier, bemanna projekt och genomföra undersökningar. Liksom annan verksamhet av undersökande och innovativt slag kan förvaltningsrevision vara svår att utföra enligt en helt bestämd tidsplan. Värdet av de resultat som framkommer kan heller inte helt förutses. Ett lovande projekt, som styrts mot ett område med stora

förmodade effektivitetsproblem, kan av olika skäl visa sig bli mindre fruktbart än som förmodades vid projektstarten.

Dessutom kan beslutstillfällen aktualiseras på ett oplanerat och oförutsebart sätt. Detta kan inträffa t. ex. om regeringen behöver lägga fram ett oförutsett ekonomiskt åtgärdsprogram, om en allvarlig störning inträffar på ett verksamhetsområde eller i anslutning till beredningen av utredningsdirektiv eller ett utredningsförslag. Vidare kan inte förbises att turordningen i treårsbudgeteringen punktvis eller mer allmänt kan ändras, t. ex. vid regeringsskiften eller ekonomiska kriser.

Sammantaget innebär detta att i projekt- och tidsplaneringen av de förvaltningsrevisionella insatserna hänsyn i hög grad bör tas till när olika myndigheters verksamhetsområden kan förutses bli aktuella i regeringskansliets beslutstillfällen i treårsbudgeteringen. Möjligheten att tillföra kunskap i den årliga budgetberedningen i regeringskansliet bör också uppmärksammas. Dessa beslutstillfällen kan emellertid inte helt få styra förvaltningsrevisionen. Projekt som bedöms som särskilt intressanta bör självfallet kunna löpa utan att det från början finns en anknytning till budgetprocessen.

Avslutningsvis finns det skäl att anknyta till vad RRV anför om samråd, samarbete och remisser i anslutning till arbetet med de fördjupade anslagsframställningarna. Dessa kommer att innehålla en mängd uttalanden och ställningstaganden om verksamheten. Det måste därför anses vara principiellt olämpligt att myndigheterna under arbetet med den fördjupade anslagsframställningen samråder eller samarbetar med revisionen om det sakliga innehållet. Skulle detta ske kan revisionen därefter knappast med behållen obundenhet granska myndighetens verksamhet.

Vidare gäller att beslutet om de fördjupade anslagsframställningen är av stor strategisk betydelse för myndighets framtida verksamhet. Det vore därför anmärkningsvärt om någon myndighet skulle acceptera att inte ensam svara för innehållet i förhållande till regeringen.

Om regeringen önskar stöd av revisionell kompetens vid beredningen av en fördjupad anslagsframställning bör detta tillgodoses i andra former än genom remiss av en anslagsframställning till RRV.

Diskussionen har belyst hur förvaltningsrevisionens tidsplanering bör anpassas till det nya ledningssystemet och den nya budgetprocessen. Viss belysning har också getts av förvaltningsrevisionens roll i utvecklingen och förnyelsen av den statliga verksamheten.

3 Finansiering av revisionen

Enligt direktiven kan utredningen vid behov pröva finansieringsformerna för revisionen. I detta avsnitt diskuteras finansieringsformer för främst redovisningsrevisionen.

3.1 Nuvarande ordning

Den revision som RRV bedriver finansieras genom anslag över statsbudgeten eller genom uppdragsinkomster.

Redovisningsrevisionen av de vanliga myndigheterna bekostas helt genom anslag direkt till RRV. Den årliga revisionen av affärsverkens årsredovisningar och koncernredovisningar finansieras genom avgifter från affärsverken.

För myndigheter med uppdragsverksamhet varierar finansieringsformen för redovisningsrevisionen. Den årliga revisionen av det stora flertalet av dessa myndigheter bekostas genom anslag direkt till RRV. Vissa uppdragsmyndigheter betalar dock numera för sin revision i likhet med affärsverken. Detta gäller för ett 30-tal uppdragsmyndigheter som till mer än 50 % får sina inkomster genom avgifter. Även redovisningsrevisionen av vissa stiftelser är avgiftsfinansierad.

Den förvaltningsrevision som RRV bedriver finansieras helt genom anslag, när det gäller revision som verket självt initierar. För särskilda uppdrag som regeringen lämnar kan ersättning utgå.

3.2 Revisionsutredningen

Frågan om för- och nackdelar med olika finansieringsformer diskuteras i revisionsutredningens betänkande.

Enligt revisionsutredningen har anslagsfinansiering fördelen att medel för revisionen ställs till förfogande direkt från regeringen. Revisionsmyndigheten är då helt oberoende i förhållande till den reviderade myndigheten. Administrationen är enkel genom att anslag behöver anvisas endast till revisionsmyndigheten. En nackdel är att resurserna som regel är bestämda i förväg. Revisionen skall utföras enligt god revisionssed. Stora revisionsinsatser vid en myndighet kan leda till att insatserna vid andra myndigheter måste begränsas.

En avgiftsfinansiering har, enligt revisionsutredningen, fördelen att kostnaden för revisionen belastar den reviderade myndigheten. Detta ger ett incitament för myndigheten att ha en väl fungerande ekonomiadministration. Resurserna för revisionen kan anpassas till vad som behövs för att utföra den enligt god revisionssed. En avgiftsfinansiering kan också underlätta revisorns rådgivning till myndigheterna. En invändning mot en avgiftsfinansiering är att den enskilda revisorn kan känna sig vara i ett beroendeförhållande till den myndighet som skall revideras. Detta kan vara negativt även om det ligger i god revisorssed att revisorn skall vara opartisk i förhållande till den granskade verksamheten.

Revisionsutredningen föreslår att den årliga revisionen av myndigheter med mera omfattande uppdragsverksamhet bör finansieras med avgifter. Erfarenheterna av nuvarande avgiftsfinansiering bör utvärderas. Revisionsutredningen är inte beredd att i nuvarande läge föreslå någon ändrad finansiering när det gäller revisionen av förvaltningsmyndigheterna. Revisionsutredningen föreslår dock att RRV i sin egen årsredovisning bör

särredovisa kostnaderna för revisionen av samtliga revisionsobjekt eller grupper av revisionsobjekt.

3.3 Diskussion

Den gängse ordningen är att uppdragsgivaren beställer och finansierar revisionen. Detta sker t. ex. när bolagsstämman i ett aktiebolag uppdrar åt en eller flera auktoriserade revisorer att utföra revisionen. Det förhållandet att bolaget som revisionsobjekt belastas av revisionskostnaderna får ses som en konsekvens av att stämman är ett av bolagsorganen.

I statlig verksamhet som finansieras med intäkter, t. ex. uppdragsmyndigheter och affärsverk, belastas revisionsobjektet med revisionskostnaderna. Skälet härtill är att verksamheten ofta drivs i konkurrens med andra och att det av detta eller andra skäl är önskvärt att verksamheten skall bära sina fulla kostnader. Regeringen kan i dessa fall ses som beställare av revisionen. Som ägare till revisionsobjekten har regeringen beslutat att dessa direkt skall belastas med revisionskostnaderna. För här aktuell verksamhet synes denna ordning utgöra en rimlig anpassning till de institutionella förutsättningarna inom staten.

I fråga om förvaltningsmyndigheterna är det av konkurrensskäl m. m. kanske inte lika angeläget att revisionskostnaderna belastar revisionsobjektet. Eftersom myndigheternas verksamhet finansieras med anslag blir det ändå regeringen som får sörja för att anslag anvisas antingen till revisionsmyndigheten eller till revisionsobjekten. Regeringen som beställare får således i båda fallen ombesörja att medel finns för att betala revisionskostnaderna.

I ett särskilt yttrande till revisionsutredningen, i vilket utökad uppdragsfinansiering av redovisningsrevisionen förordas, framhålls att det kan synas bakvänt att RRV får ta ut avgifter av de reviderade myndigheterna. RRV borde i stället få sina intäkter från den egentliga uppdragsgivaren, regeringen. Så är ju också fallet i dag genom att redovisningsrevisionen till sin huvuddel är anslagsfinansierad. Men finansieringen sker i klump och inte revisionsuppdrag för revisionsuppdrag. Att regeringen skulle upphandla revisionsuppdragen av RRV vart och ett för sig skulle, enligt det särskilda yttrandet, vara otympligt och riskera att RRV:s ambitioner att uppdaga misshushållning ibland kan stäckas. Genom att själv kunna ta ut avgifter skulle RRV få stora möjligheter att flexibelt anpassa resurserna till revisionsbehoven.

I ett annat särskilt yttrande hävdas att ett system där uppdragsgivaren, och inte revisonsobjektet, betalar för revisionen är bäst för att tillgodose revisionens oberoende ställning. En utveckling av regeringens uppdragsgivarroll när det gäller de statliga myndigheterna, vare sig det gäller revision eller annan verksamhet är, enligt det särskilda yttrandet, själva kvintessensen i den nya budgetprocessen. Skulle inte en regering kunna styra en så förhållandevis enkel och politiskt okontroversiell verksamhet som den årliga revisionen är det, enligt det särskilda yttrandet, ytterst illavarslande för hela reformen. Det är nämligen av avgörande betydelse att just uppdragsgivaren betalar och ingen annan.

I en myndighet finns inte något ägarorgan motsvarande stämman i ett aktiebolag. Regeringen får i stället anses fylla en motsvarande roll. Det är då principiellt helt naturligt att regeringen skall lämna revisionsuppdrag avseende en statlig myndighet oavsett om verksamhetsformen är förvaltningsmyndighet, uppdragsmyndighet eller affärsverk. Särskilda överväganden kan sedan göras om revisionskostnaden skall belasta uppdragsgivaren eller revisionsobjektet.

I fråga om affärsverken och uppdragsmyndigheterna finns knappast skäl att ändra nuvarande ordning. För att en rättvisande kostnadsbild skall framkomma för dessa verksamhetsformer, bör revisorn direkt belasta revisionsobjektet med revisionskostnaderna.

Nuvarande ordning med ett klumpanslag till RRV för revision kan emellertid knappast sägas uppfylla rimliga anspråk på tydlighet i beställarrollen. I fråga om revisionen av förvaltningsmyndigheterna finns några andra tänkbara finansieringssätt. Ett är att revisionskostnaderna belastar ett centralt anslag eller departementsvisa anslag, ett annat att revisionskostnaden belastar en förslagsvis anvisad post i anslaget till revisionsobjektet och ett tredje att revisionskostnaderna belastar revisionsobjektets samlade anslag.

Lösningen med en förslagsvis post i anslaget till en förvaltningsmyndighet har den nackdelen att den försvårar utvecklingen mot användning av odelade ramanslag för myndigheternas förvaltning. Incitament att utveckla ekonomiadministrationen och internkontrollen för att minska kostnaderna för de externrevisionella insatserna saknas också.

Om förvaltningsmyndighetens samlade anslag belastas med en revisionskostnad, vars storlek de inte kan förutse i budgeteringen, kan detta ge en ekonomisk osäkerhet för myndigheterna. Denna finansieringsform har därför nackdelen att den riskerar att leda till systematiska överskridanden motsvarande den del av revisionskostnaden som överstiger vad myndigheten budgeterat. En fördel är dock att incitament finns att utveckla ekonomiadministrationen och stärka internkontrollen och därmed minska kostnaderna för erforderliga revisionsinsatser.

Mest praktiskt synes vara att kostnaderna för redovisningsrevisionen övergångsvis bestrids från ett eller flera anslag som disponeras av departementen som lämnar revisionsuppdragen. När efter ett år erfarenhet vunnits av revisionskostnadernas storlek för de olika myndigheterna, bör myndigheterna tillföras resurser och revisionskostnaderna får sedan belasta revisionsobjekten. Det måste anses vara av betydande praktiskt värde att myndigheterna har incitament att utveckla ekonomiadministrationen och internkontrollen så att kostnaden för revisionen kan begränsas. Regeringens roll som beställare av revisionen skall inte påverkas av att myndigheterna belastas med revisionskostnaden.

Oavsett vilken anslagsteknisk lösning som väljs förutsätts redovisningsrevision kunna utföras i en omfattning som är förenlig med god revisionssed.

4 Upphandling av revision

Efter den diskussion som fördes i föregående avsnitt är utgångspunkten i fortsättningen att regeringen skall lämna revisionsuppdrag. Det sätt på vilket redovisningsrevisionella tjänster anskaffas kan antas vara av betydelse för hur revisionsverksamheten utvecklas i olika avseenden. I detta avsnitt diskuteras möjligheten att på entreprenad upphandla revisionstjänster.

För närvarande tilldelas således RRV ett klumpanslag för att utföra redovisningsrevision av de statliga myndigheterna och vissa andra organ. Gentemot regeringen har RRV dessutom monopol på revision inom statsförvaltningen.

I en revisionsrapport om inköp i konkurrens belyser RRV i mars 1990 att upphandling i konkurrens är att hushålla med resurserna. Statskontoret har i en rapport (1990:24) dragit slutsatsen att entreprenadupphandling och anbudsförfarande leder till rationaliserings- och effektivitetsvinster.

Mot bakgrund av den ordning som för närvarande gäller för anskaffning av revisionstjänster i staten och de slutsatser som RRV och statskontoret dragit i de nämnda rapporterna, finns anledning att fråga sig om inte fördelar i olika avseenden står att vinna också på revisionsområdet med entreprenadupphandling i konkurrens.

En ordning kan därför övervägas där redovisningsrevisionen av de statliga myndigheterna upphandlas uppdrag för uppdrag av regeringen. RRV bör förutsättas ha sådan kvalitets- och prismässig konkurrenskraft att verket inte behöver vara tillförsäkrat monopolställning i fråga om redovisningsrevision inom staten.

För att markera ägarrollen gentemot myndigheterna och beställarrollen gentemot revisionen kan det ligga nära till hands att låta de olika departementen upphandla revision avseende de myndigheter som hör till respektive departement. Vid sidan av RRV bör auktoriserade revisionsbolag inbjudas att lämna anbud på sådana uppdrag. Avtalsförhållandet bör kunna vara det samma oavsett om uppdraget går till RRV eller ett auktoriserat revisionsbolag.

För att någon – även RRV – skall kunna lämna anbud på årlig revision av en myndighet måste tjänstens egenskaper kunna preciseras. Självfallet måste det finnas ett dokumenterat regelverk mot vilket revisionen skall ske. För myndigheterna utgörs detta av verksförordningen, budgetförordningen och bokföringsförordningen, regleringsbreven och andra bestämmelser. Av avgörande betydelse för den som utför revision är också att det är tydligt vad som är innebörden av god revisionssed inom staten. Av en revisionsplan och anbudsunderlaget bör framgå om revisionsobjektet skall undergå en fullständig eller en förenklad granskningsinsats. Vidare är det av stor betydelse att syftet med revisionen klarläggs, dvs. hur revisionsberättelserna skall användas. Dessa frågor behandlas i ett följande avsnitt.

Flera olika syften finns med att upphandla revisionstjänster från RRV och auktoriserade revisionsbolag. Det kanske allra viktigaste är att tillföra revisionen av statliga myndigheter metoder, erfarenheter och kompetens från andra områden. Detta bör kunna befrukta revisionen såväl i dess

granskande som i dess främjande roll. Det kan nämnas att RRV bl.a. av formella skäl har svårt att i någon större utsträckning hålla sig med den kompetens som företräds av auktoriserade revisorer. Detta problem kan lösas om auktoriserade revisionsbolag utför revision av några statliga myndigheter. Genom upphandling i konkurrens av revisionstjänsterna utnyttjas också de möjligheter till priskonkurrens som finns på området.

Upphandlingen skulle underlättas om revisionen kunde göras på grundval av åtaganden till fast pris och inte mot bok och räkning som för närvarande är det vanliga. Skälet till att det knappast är möjligt att köpa – och än mindre offerera – revision till helt fast pris är självfallet att revisionsinsatsens omfattning måste styras av de kvalitetskrav som kan härledas ur god revisorssed och god revisionssed.

I ett tillsynsärende har kommerskollegiet nyligen uttalat att revisionstjänster inte får offereras med angivande av ett högsta årsarvode. Ett sådant förfarande strider mot god revisorssed. En revisor får inte försätta sig i den situationen att han tvingas välja mellan att själv bekosta revisionsinsatser som inte kunde förutses då offerten lämnades eller att inte genomföra erforderliga granskningar.

Trots dessa regler upphandlar aktiebolag i Sverige revisionstjänster med avtal om "fastprisrevision". Kontakter med ett par stora revisionsbolag och Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR antyder att denna ordning håller på att öka i omfattning. Dessa avtal rymmer dock regelmässigt en bestämmelse som gör det möjligt för revisorn att debitera utöver avtalat pris om under revisionen uppdagas omständigheter som kräver utökade insatser. Karaktären av "fastprisåtagande" minskas självfallet därmed något.

I sammanhanget kan nämnas att RRV mot ett totalt arvode upphandlat revision enligt god revisionssed avseende de olika affärsverken. Enligt träffade avtal finns möjlighet att av olika skäl minska eller utöka granskningen med högst 20 %.

När ett revisionsbolag får en ny klient, eller det får tillfälle att lämna ett anbud på ett revisionsuppdrag, gör revisorn en analys av klientens verksamhet för att bedöma behovet av resursinsater. Därefter kan revisorn med ganska god precision ange omfattningen av erforderlig insats i personår m.m. om något särskilt inte upptäcks i granskningen. Denna analys är också nödvändig för att revisionsbolaget skall kunna planera utnyttjandet av sina egna resurser. Det kan också nämnas att i FAR:s anvisningar till reglerna för god revisorssed ingår att klienten är berättigad att på begäran få en ungefärlig uppgift om arvodet för ett visst uppdrag, så att arvodet på förhand kan bedömas. Med den konkurrenssituation som råder i revisionsbranschen torde den praktiska skillnaden mellan ett "fastprisåtagande" och ett estimat vara liten. I båda fallen får revisorn noggrant förklara varför tilläggsdebiteringar ansetts nödvändiga.

Vad nu sagts innebär att det bör finnas förutsättningar att pröva en ordning som innebär att regeringen eller departementen enligt ett standardavtal upphandlar årlig revision mot ett fastprisåtagande. Möjlighet måste självfallet finns för revisorn att debitera ytterligare om vid granskningen

uppdagas omständigheter som kräver fördjupade insatser i något avseende. Detta skall då kunna preciseras.

När revision av statliga myndigheters redovisning upphandlas från RRV och auktoriserade revisionsbolag kan detta förutsättas medföra att efter någon tid ett antal myndigheter revideras av privata revisorer. Därmed skulle en samlad överblick inte längre finnas av vad som framkommit vid revisionen inom den koncern som statsförvaltningen kan sägas utgöra. Samtidigt som RRV:s monopol upphävs, kan därför RRV som huvudrevisor för koncernen ges ett särskilt uppdrag att till regeringen lämna en samlad översikt av de iakttagelser som revisorerna gör. I denna översikt skulle således även beaktas vad som framkommit vid revision som utförts av andra än RRV. Detta förutsätter naturligtvis kontakter med de ansvariga revisorerna.

Här kan konstateras att regeringen nyligen gett RRV i uppdrag att före utgången av 1991 till regeringen redovisa en sammanställning och översiktlig analys av resultatet av den löpande och årliga revisionen av myndigheternas redovisning för budgetåret 1990/91.

Rådgivning

I anslutning till det löpande revisionsarbetet ger ofta de statliga revisorerna råd till den reviderade myndighetens tjänstemän. Det förekommer också att tjänstemännen inom en myndighet kontaktar revisorn för att få råd i frågor inom revisorns kompetensområde. Motsvarande förekommer också i förhållandet mellan den av bolagsstämman utsedde revisorn och personalen i ett aktiebolag.

En viss rådgivning utgör en naturlig del i den löpande revisionen. Denna rådgivning skall vara av sådan art och omfattning att förtroendet för revisorns opartiskhet vid den slutliga revisionen inte kan ifrågasättas. Detta följer av god revisorssed och allmänna jävsbestämmelser. Som revisionsutredningen uttalar, bör revisorn därför sträva efter att begränsa sin rådgivning till information om vad som allmänt gäller inom det område frågan avser och hur man på andra håll har löst liknande problem.

Omfattningen av detta slag av rådgivningen kan endast överslagsvis bedömas. Revisionsutredningen uppskattar att högst 10% av det totala revisionsarbetet inom staten kan anses som rådgivning.

I den ordning med uppdragsfinansiering av revisionen som belysts i det föregående finns olika möjligheter att hantera finansieringen av rådgivningen i anslutning till den löpande revisionen. En möjlighet är att anbudet och uppdraget innefattar endast den revision som är nödvändig för den "legala" löpande och årsvisa revisionen. Tid som åtgår för rådgivning debiterar revisorn myndigheten. En annan möjlighet är att vid upphandlingen anges att revisionsåtagandet även skall innefatta rådgivning i en omfattning motsvarande, säg, 10 % av den arbetsinsats som estimerats för den löpande och årliga revisionen. Respektive myndighet kan inom denna ram avropa rådgivningsinsatser.

Rådgivning som går utöver vad som nu sagts kan antas ha sådan

karaktär att det är rimligt att myndigheterna tillgodoser behovet genom att köpa konsultinsatser.

5 Regler för revisionen

5.1 Nuvarande ordning

Den statliga redovisningsrevisionens allmänna inriktning och vissa andra frågor om revisionen regleras i förordningen med instruktion för RRV. I sin redovisningsrevision skall verket granska myndigheternas redovisning i syfte att bedöma om den är rättvisande och varje år avge revisionsberättelser över granskningen. Dessa bestämmelser ger dock endast liten vägledning för revisorn i det praktiska arbetet. RRV har därför utarbetat en Handledning i redovisningsrevision för statsförvaltningen (HRS). Handledningen omfattar de redovisningsrevisionella principer som tillämpas i statsförvaltningen och den arbetsmetod som varje revisor skall följa i arbetet.

I HRS (GD-beslut 1988-11-30) anger RRV vad som kan anses vara god revisorssed och god revisionssed i statsförvaltningen. God revisorssed sammanfattas i förordet och utvecklas närmare i kapitel 1. Vad som är god revisionssed sammanfattas också i förordet och utvecklas närmare i kapitel 1–6.

För revision som utförs av auktoriserade eller godkända revisorer utfärdar kommerskollegiet föreskrifter för vad som är god revisorssed. Med god revisorssed avses den etik som revisorer skall iaktta. Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR har mot bakgrund av dessa föreskrifter utformat regler för vad som är god revisorssed. Dessa skall följas av FAR:s medlemmar.

I väsentliga avseenden finns likheter mellan å ena sidan god revisorssed enligt kommerskollegiets föreskrifter och FAR:s regler samt å andra sidan god revisorssed i staten enligt RRV:s regler. Detta är naturligt med hänsyn till revisorns roll och uppgift. Av grundläggande betydelse är att såväl den statlige som private revisorn skall utföra revisionen enligt god revisionssed samt att revisorn har nödvändiga yrkeskunskaper och är opartisk.

Den yttre ramen för revision av aktiebolag ges av bl. a. aktiebolagslagen, bokföringslagen och god revisionssed. FAR lämnar vägledning till revisorerna om vad som är god revisionssed. Detta görs med rekommendationer som publiceras. Med god revisionssed avses de metoder och förfaranden som revisorer skall tillämpa. Den yttre ramen för revision av statliga myndigheter ges med bl. a. verksförordningen, myndighetens instruktion, bokföringsförordningen, andra bestämmelser och god revisionssed inom staten. I fråga om god revisionssed utfärdar, som nämnts, RRV vägledning härom. I väsentliga avseenden finns likheter mellan god revisionssed avseende aktiebolag resp. inom staten. Av grundläggande betydelse är att revisorn skall bedöma om redovisningen är rättvisande. Regler finns bl. a. om planering, om metoder som kan användas i granskningen, om hur förekomsten av internkontroll kan beaktas samt om dokumentation och rapportering.

5.2 Revisionsutredningen

I sitt betänkande föreslår revisionsutredningen att den nya årsredovisningen skall revideras i sin helhet. Det innebär att också myndighetens resultatredovisning skall granskas. Utgångspunkten för granskningen skall vara budgetförordningens krav på årsredovisningen. Revisionen skall utföras enligt god revisionssed. I revisionsberättelsen skall anges om årsredovisningen upprättats enligt gällande bestämmelser och om något förhållande kommit fram som särskilt bör anmälas.

Revisionsutredningen föreslår också att revisionsberättelsen skall lämnas till regeringen i stället för som nu till berörd myndighet. Revisionsutredningen förordar inte att regeringen alltid skall behöva fatta ett uttryckligt beslut om att fastställa resultat- och balansräkningarna.

Om en revisionsberättelse innehåller anmärkningar måste dock regeringen fatta beslut om särskilda åtgärder. Detta behöver emellertid inte innebära att sifferuppgifterna i resultat- och balansräkningarna ändras. Åtgärderna kan i stället påverka det kommande årets redovisning. Om regeringsbeslutet inte innebär något särskilt uttalande om resultat- och balansräkningarna kan dessa, enligt revisionsutredningen, anses godtagna.

Något uttalande i revisionsberättelsen om ansvarsfrihet för styrelsen och verkschefen behövs inte, enligt revisionsutredningen, eftersom det saknas bestämmelser om skadeståndsskyldighet. Denna fråga diskuteras särskilt i avsnitt 6 i det följande.

5.3 Diskussion

Under perioden 1967 – 1986 utfördes redovisningsrevisionen i statsförvaltningen av revisionskontor knutna till värdmyndigheter. Revisionen var då intern i förhållande till de granskade myndigheterna och RRV utövade tillsyn över revisionskontorens verksamhet.

Regeringen lämnade under denna tid genom en förordning (1980:718) föreskrifter om revision vid revisionskontor. Enligt dessa skulle revisionskontor bl. a. granska redovisningen i syfte att bedöma om den är rättvisande (redovisningsrevision). I mån av resurser skulle revisionskontor även granska förvaltningen i effektivitetsfrämjande syfte (förvaltningsrevision). Med stöd av regeringens bemyndigande utfärdade RRV tillämpningsföreskrifter till förordningen. RRV gav också ut en Handledning i redovisningsrevision för statsförvaltningen (HRS) som avsågs vara ett metodiskt hjälpmedel för utförande av revision i säkerhetsfrämjande syfte.

Revisionskontoren är numera organisatoriskt inordnade i RRV och verket har instruktionsenlig uppgift att utföra redovisningsrevision i staten. I denna situation framstår det inte längre som givet att RRV också fastställer vad som är god revisorssed och god revisionssed i staten. Naturligare kunde vara att normerna för revisionen inom staten fastställdes av någon annan än den som utför revisionen. Skäl härför är att kvalitetskravet bör anges av dem som är intressenter i revisionen och inte av det organ som utför revisionen. Tillsyn över revisorernas arbete underlättas därmed. Detta blir särskilt viktigt, om en ordning införs som innebär

att regeringen upphandlar revisionstjänsterna i konkurrens mellan RRV och auktoriserade revisionsbolag.

Däremot är det självklart att RRV – liksom andra stora revisionsföretag – skall ha ett väl utvecklat och dokumenterat regelverk för revisionen som skall följas av de egna revisorerna. Detta interna regelverk kan – liksom nu är fallet – innehålla regler för vad som är god revisorssed och revisionssed i staten.

Mot bakgrund av vad som sagts om regler för revisionen kan övervägas om god revisorssed och revisionssed i staten bör fastställas av ett särskilt organ där revisionens intressenter är företrädda. Det kan också vara av värde om de kunskaper och erfarenheter som kommerskollegiet och FAR har samlat på området kan tillföras ett sådant beslutsorgan. Om denna ordning väljs, skall detta organ således vara fristående i förhållande till RRV.

Utvecklingen av god revisorssed och revisionssed sker löpande mot bakgrund av dels de erfarenheter som praktiskt verksamma revisorer vinner, dels de anspråk som ägarna och borgenärerna samt samhället reser. För att åstadkomma en tillräcklig förankring i verkliga förhållanden är det naturligt att beredningen av förslag till ändring av reglerna för god revisorssed och revisionssed i staten i väsentlig mån behöver ske i den statliga revisionsmyndigheten.

Frågor om vilket organ som bör fastställa de regler för redovisning m. m. mot vilka revisionen av berörd verksamhet granskas diskuteras i bilaga 9.

Fastställa resultat- och balansräkningar

Revisionsutredningen föreslår inte att regeringen med anledning av årsredovisningen och revisionsberättelsen skall fatta ett uttryckligt beslut om att fastställa resultat- och balansräkningarna för en myndighet. I stället skulle resultat- och balansräkningarna anses bli fastställda om regeringen inte gör något särskilt uttalande när årsredovisningen läggs till handlingarna. För närvarande fastställs bokslutet av berörd myndighet.

Om revisorerna inte uttryckligen behöver tillstyrka att årsredovisningen fastställs riskerar revisionsberättelsens betydelse att minska. Detta kan i sin tur leda till att kvaliteten i granskningen eftersätts.

När resultat- och balansräkningarna fastställs innebär detta att räkenskaperna för ett verksamhetsår fixeras. Ett flöde av inkomster och utgifter hänförs därmed till ett bestämt budgetår samt tillgångar och skulder anges vid utgången av budgetåret. För en anslagsfinansierad myndighet kan därmed medelsförbrukningen i förhållande till anslaget preciseras samt eventuellt anslagssparande, anslagskredit och överskridande bestämmas. För affärsverk och uppdragsfinansierade myndigheter rymmer fastställandet av resultat- och balansräkningarna också åtskilliga element som motiverar att bolagsstämman i ett aktiebolag skall fastställa resultat- och balansräkningarna. Allmänt gäller vidare att fastställandet av resultat- och balansräkningarna är av betydelse när frågan om ansvarsfrihet för ledningen skall prövas. Principiella och praktiska skäl gör det således nödvändigt att myndigheternas resultat- och balansräkningar fastställs med ett uttryckligt

beslut. Det räcker inte att de anses fastställda om inte ett motsatt beslut fattats.

Regeringen har ett ägar- och förvaltaransvar i förhållande till myndigheterna som i vissa avseenden kan liknas vid det ansvar en bolagsstämma har i förhållande till bolaget. Regeringens ägaransvar bör markeras och ta sig uttryck i att regeringen fattar ett uttryckligt beslut om resultat- och balansräkningarna. För att på goda grunder kunna göra detta, bör revisionsberättelsen innehålla ett uttalande om de av myndighetens styrelse presenterade resultat- och balansräkningarna bör fastställas. Revisionsberättelsen bör sålunda innehålla en till- eller avstyrkan av detta. Vid en avstyrkan skall självfallet motivet härför anges. Revisionsberättelsens karaktär av beslutsunderlag markeras på detta sätt. Detta bör kunna bidra till att stärka revisionens ställning samt klargöra och vidmakthålla kvalitetskraven på revisionen i staten.

6 Ansvarsfrihet

I avsnitt 5.5 nämndes att revisionsutredningen anser att revisionsberättelsen inte bör innehålla något uttalande i frågan om ansvarsfrihet för verkschefen och styrelsen. Skälet härtill anges vara att bestämmelser om skadeståndsskyldighet saknas. Denna fråga diskuteras i det följande.

6.1 Diskussion

Frågor om styrelsens och verkschefens ansvar berördes i verksledningskommitténs (VLK) betänkande (SOU 1985:40). VLK menade att det kan diskuteras om en styrelseledamot i en affärsdrivande myndighet utan bolag bör kunna drabbas av ett personligt skadeståndsansvar. Detta borde i så fall formuleras i uppdragsavtalet mellan staten och den enskilde ledamoten. Enligt VLK:s uppfattning finns det emellertid ingen anledning att uttrycka skadeståndsskyldigheten för en ledamot på annat sätt, eller ge den en annan innebörd, än vad som gäller enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. Vid allvarliga oegentligheter från en ledamots sida torde dessa regler ge staten möjligheter att hålla sig skadeslös.

I verksledningspropositionen (prop. 1986/87:99) behandlades vissa frågor om styrelsens och verkschefens ansvar. Därvid uttalades att styrelsen givetvis skall vara ansvarig för de beslut den fattar. Vidare betonades att verkschefen normalt kommer att vara den som inför regeringen ansvarar för myndighetens verksamhet.

Någon skadeståndsskyldighet för verkschefer och styrelseledamöter gentemot ägaren/regeringen som direkt härleds ur "associationsformen" myndighet föreligger för närvarande inte. Häri finna således en viktig skillnad i förhållande till vad som gäller för styrelseledamöter och verkställande direktörer i aktiebolag eller ekonomiska föreningar. Däremot kan, som VLK påpekar, inte uteslutas att skadestånd enligt skadeståndslagen (1972:207) kan aktualiseras för verkschefen och styrelseledamöter. Ansvar för t.ex. trolöshet kan heller knappast uteslutas.

I betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag behandlas frågorna om revision och ansvarsfrihet. Sålunda föreslås att revisionsberättelsen avseende bl. a. nämnders verksamhet skall innehålla ett särskilt uttalande i frågan om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej. Fullmäktige skall därefter besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Om ansvarsfrihet vägras får fullmäktige inom ett år besluta att väcka talan om skadestånd. Om talan grundas på brott gäller inte denna tidsgräns. Revisionsansvaret föreslås gälla de förtroendevalda men inte förvaltningschefer. Dessa är nämligen redan underkastade ett arbetsrättsligt ansvarssystem.

I sin särskilda rapport i februari 1990 behandlade RRV frågan om styrelsernas ansvar i statliga myndigheter. RRV pekar på att styrelseledamöter i statliga verk och affärsverk fattar beslut av stor ekonomisk betydelse. Med hänsyn till den oklarhet som föreligger hemställde RRV att regeringen låter utreda frågan om vilket ansvar i sin helhet, alltså även ekonomiskt, som ledamöter av statliga verks styrelser skall ha.

Med anledning av en motion i ämnet har finansutskottet (FiU 1989/90:23) berört ansvarsfrågorna. Utskottet konstaterar att frågan om styrelsernas ansvar är uppmärksammad (genom RRV:s särskilda rapport) och att den är föremål för regeringens överväganden. Något initiativ från riksdagens sida var således inte motiverat.

Det kan konstateras att oklarhet för närvarande föreligger om det ansvar som statliga myndigheters chefer och styrelser har. Detta kan emellertid knappast betyda att uppdraget som ledamot eller verkschef inte är förenat med något som helst ansvar. I verksförordningen anges myndighetschefens ansvar och uppgifter (4–10 §§) samt styrelsens ansvar och uppgifter (11–13 §§). Det finns skäl att utgå från att ordet ansvar har en mening i detta sammanhang.

I regeringens förordningsmotiv (1987:5) kommenteras innebörden av de i det föregående nämnda paragraferna. Med viss förenkling kan sägas att kommentarerna beskriver de krav som regeringen ställer på en verkschefs handlande för att detta i ledningshänseende skall kunna anses vara godtagbart. Särskilt kan här pekas på kommentaren till 5 § som betonar vikten av effektivitet i verksamheten. Där sägs bl. a. att en grunddefinition skall vara att de uppgifter som ålagts myndigheten eller som av annat skäl utförs av den skall med bibehållande av god kvalitet genomföras med lägsta möjliga resursinsats. Vidare skall verksamheten bedrivas så att den inte förorsakar onödiga kostnader eller olägenheter för dem som berörs av den.

Av kommentaren framgår att styrelsens huvuduppgift (11–12 §§) är att ha tillsyn över verksamheten och att biträda verkschefen med sakkunskap och föreslå honom de åtgärder som styrelsen finner motiverade. Styrelsen skall också pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet för verksamheten. Beslutsbefogenheterna (13 §) kommenteras också.

Det måste förutsättas att en verkschef eller en styrelse som av oaktsamhet eller uppsåtligen inte fullgör sina uppgifter på ett godtagbart sätt kan drabbas av att uppdragsgivaren i någon form utkräver ansvar. Frågan om skadeståndsskyldighet föreligger eller inte är av underordnad betydelse i ett sådant sammanhang.

När frågan om ansvarsfrihet för chefen och styrelsen behandlas är detta ett viktigt led i utövningen av ägarens rättigheter och skyldigheter. Prövningen gäller det sätt på vilket ledningen i myndigheten utfört sina uppgifter enligt bl. a. verksförordningen. Med hänsyn till att myndighetschefen ansvarar för verksamheten är det ofrånkomligt att det i första hand blir dennes ämbetsutövning som prövas. Frågan om ansvarsfrihet hör naturligt hemma i dialogen mellan ägaren och myndigheten. När ansvarsfrihet beviljas kan detta ses som en bekräftelse på att myndigheten och verksamheten har skötts på ett ur uppdragsgivarens synvinkel tillfredsställande sätt.

Det är naturligt att den vidgade redovisningsrevisionen granskar om verkschefen och styrelsen har genomfört förvaltningen och utfört sina föreskrivna uppgifter på ett acceptabelt sätt. Mot bakgrund av de iakttagelser som görs bör därför i revisionsberättelsen ingå ett särskilt uttalande i frågan om ansvarsfrihet tillstyrks eller ej. Det får sedan ankomma på regeringen att avgöra om ansvarsfrihet skall beviljas.

Vägrad ansvarsfrihet utgör en så stark misstroendeförklaring att den kan förutsättas medföra att styrelseledamoten eller hela styrelsen begär sitt entledigande. Det kan även leda till att regeringen entledigar en ledamot. Om myndighetens chef vägras ansvarsfrihet kan detta utgöra grund för åtgärder enligt lagen om offentlig anställning, t. ex. skiljande från tjänsten eller förflyttning.

Förutsättningar torde redan nu finnas för regeringen att i vissa situationer väcka talan mot en myndighets styrelse och chef om skadestånd t. ex. på grund av brott samt med anledning av uppkommen ren förmögenhetsskada. Det är emellertid rimligt att begära att förtroendeuppdraget som styrelseledamot i ett statligt verk eller anställningen som verkschef är förenat med ett väl reglerat och definierat ekonomiskt ansvar gentemot uppdragsgivaren. Detta kan markera att uppdragen skall fullgöras med omsorg. Mot denna bakgrund är det önskvärt att bestämmelser införs som klargör att ledamotskap i ett statligt verks styrelse är förenat med ekonomiskt ansvar av i huvudsak samma slag som gäller för ledamöter i kommuns styrelse, i kommunala nämnder och fullmäktigeberedningar samt i aktiebolag och ekonomiska föreningar. Bestämmelser som klargör verkschefers ansvar bör också införas.

Om revisionsberättelsen skall innehålla ett uttalande i frågan om ansvarsfrihet ger detta revisionen en stark ställning. Det medför också att kvalitetskravet på revisionen klargörs: Revisionen skall utföras så att ett välgrundat uttalande i ansvarsfrågan kan göras. Regeringen bör också fatta beslut om ansvarsfrihet skall beviljas eller ej. Regeringens beslut att bevilja ansvarsfrihet eller vägra sådan är ett viktigt led i utövandet av ägarrollen gentemot myndigheterna. Det är vidare önskvärt att regeringens förutsättningar att t. ex. vid vägrad ansvarfrihet kräva skadestånd av styrelseledamöterna förtydligas.

I budgetpropositionen (prop. 1990/91: 100 bil. 2) anmäler regeringen att den avser att göra en översyn av verksstyrelsernas ansvar. Även frågor om styrelsernas uppgifter och sammansättning kan komma att behandlas.

7 Obunden och opartisk revision

I direktiven anförs att revisionen självfallet måste vara obunden i förhållande till den verksamhet som granskas. Starka begränsningar kan därför, enligt direktiven, finnas i fråga om möjligheterna för den myndighet som skall bedriva revision att också bedriva annan verksamhet. De närmare konsekvenserna härav behandlas i detta avsnitt.

7.1 Nuvarande ordning

I bilaga 11 behandlas verksamheten vid RRV:s ekonomiska avdelning. Där framgår att RRV på området ekonomiska redovisningssystem tillhandahåller eller erbjuder myndigheterna en lång rad produkter och tjänster. Serviceverksamheten, som i allt väsentligt är avgiftsfinansierad, omsätter ca 70 milj. kr. och tar i anspråk ca 30 årsarbetskrafter vid den ekonomiska avdelningen. Vid sidan härav förekommer beslut i ärenden, rådgivning, utbildning och konsultinsatser från den ekonomiska avdelningen i förhållande till de statliga myndigheterna.

Denna stödverksamhet riktad till myndigheterna utförs således av samma myndighet som utför redovisnings- och förvaltningsrevision av myndigheternas verksamhet. Frågan är om det är lämpligt att samma myndighet som reviderar det sätt på vilket myndigheterna utför sina uppgifter också skall tillhandahålla system och metoder som regelmässigt är centrala granskningsobjekt för revisionen.

7.2 Diskussion

När ett revisionsorgan tillhandahåller tjänster till en organisation som den också har till uppgift att granska finns risk att jäv uppkommer. Detta är av avgörande betydelse för revisorns ställning och behandlas därför i kommerskollegiets revisionsföreskrifter (KFS 1986:8). Med viss förenkling är syftet att klargöra ansvarsfördelningen mellan revisionsobjektet och revisorn. Grundläggande i samband med de tjänster som här främst är aktuella, är (39 §) att revisorn inte får medverka på ett sådant sätt att förtroendet till hans opartiskhet och självständighet vid utförandet av revisionsuppdraget kan ifrågasättas.

Frågan behandlas också i FAR:s regler för god revisorssed. Beträffande utförandet av konsultuppdrag åt klient för vilken revisorn innehar revisionsuppdrag (regel 4) sägs att revisor inte får åta sig uppgifter som kan försvåra för honom att genomföra revisionen med självständighet och objektivitet. Hänsyn måste också tas till hur situationen kan uppfattas av en utomstående betraktare. Är kombinationen av uppdrag sådan att förtroendet för revisorn kan rubbas, får han eller hans byrå inte åta sig båda uppdragen.

I detta sammanhang kan erinras om en bestämmelse som RRV har i avtalen med de revisionsbyråer som anlitas som biträde vid revision av de statliga affärsverken. Där föreskrivs att eventuella konsultuppdrag som myndigheten önskar beställa hos byrån skall godkännas av RRV innan

byrån accepterar uppdraget. I bestämmelsen anges också att RRV har en restriktiv syn på byråns möjligheter att utföra konsultuppdrag hos det reviderade verket.

Vid sidan av revision tillhandahåller särskilt större privata revisionsföretag åtskilliga tjänster, t.ex. skatterådgivning, konsultstöd och redovisningstjänster. Detta anses under bestämda förutsättningar vara möjligt utan att förtroendet för revisionens självständighet och objektivitet rubbas. Omfattningen och innehållet av revisorernas tjänsteutbud vid sidan av revision har belysts i en undersökning som 1989 utförts för kommerskollegiet.

Att en revisionsbyrå kan tillhandahålla en klient vissa tjänster, och ändå anses vara obunden vid revision av klientens verksamhet, hänger bl.a. samman med de särskilda ansvarsförhållanden som gäller för auktoriserade revisorer i förening med att den för revisionen av ett företag ansvarige revisorn inte medverkar i konsultuppdrag m.m. avseende samma företag.

I ett privat revisionsföretag skall den auktoriserade revisorn iaktta god revisorssed och god revisionssed samt svarar inför kommerskollegiet och FAR för sin yrkesutövning. Han tar personligen ställning till revisionsberättelsen. När ett auktoriserat revisionsbolag väljs till revisor, anmäls till styrelsen i klientföretaget och till patent- och registreringsverket en auktoriserad revisor som huvudansvarig. Motsvarande ansvarsförhållanden gäller inte i en myndighet som utför revision.

I statsförvaltningen är det RRV som myndighet som har revisionsuppdraget och som tar ställning till revisionsberättelsen, även om beslutet är delegerat långt ned i organisationen. Det är också RRV som tillhandahåller ekonomisystem, rådgivning och konsulttjänster. Detta innebär att det är ansvarig revisor, dvs. myndigheten RRV, som också tillhandahåller tjänster. Samma möjlighet som i ett privat revisionsbolag att skilja de olika rollerna saknas därmed. Av institutionella skäl behöver därför en något strängare attityd intas i frågan om vilken annan verksamhet än revision som den statliga revisionsmyndigheten kan bedriva.

RRV svarar således för att centrala och lokala ekonomisystem tillhandahålls statsförvaltningen. Exempel på sådana är system S, Cosmos, Cesam, BUS, Cassa Nova m.fl. Dessa produkter har en dominerande ställning hos myndigheterna. Ekonomisystemen och deras användning är alltid föremål för redovisningsrevisionens granskning och ofta av betydelse för förvaltningsrevisionens bedömning av myndigheternas verksamhet. Det är därför naturligt att en utomstående betraktare kan ifrågasätta den statliga revisionens självständighet och objektivitet. Risk kan finnas att kritik inte förs fram som t.ex. kan återföras på egenskaper hos de ekonomisystem m.m. som RRV tillhandahållit.

Om den statliga revisionen framdeles i högre grad uppdragsfinansieras och konkurrensen med andra leverantörer av ekonomisystem skärps, ökar risken att revisionsmyndighetens objektivitet ifrågasätts.

Att det problem som här diskuteras är och uppfattas som en realitet, framgår av att revisionen av särskilt de centrala delarna av det i statsförvaltningen dominerande redovisnings- och betalningssystemet (system S), men även vissa andra ekonomisystem, utförs av revisionskontoret vid

regeringskansliet och således inte av RRV. Också RRV revideras av revisionskontoret. Vid större granskningar biträds revisionskontoret av auktoriserade revisionsbolag.

Motsvarande principiella och praktiska jävssituation kan anses föreligga när RRV granskar enskilda myndigheters ekonomisystem och deras användning.

Den nuvarande – av integritesskäl nödvändiga – uppdelningen av revisionsansvaret mellan revisionskontoret vid regeringskansliet och RRV framstår som en otillfredsställande lösning. Om tillhandahållande, drift och utveckling av ekonomisystem m. m. skiljs ut från RRV kan granskningsansvaret för system S och andra ekonomisystem som används i statsförvaltningen anförtros RRV. Det torde vara en obestridlig fördel om begränsningen av revisionsmyndighetens ansvarsområde i detta avseende kan upphävas.

Revisionen skall vara obunden i förhållande till den verksamhet som granskas. Vid revisionen granskas bl. a. vilka ekonomisystem som myndigheterna har och hur de används. RRV är leverantör av flertalet av dessa system. Detta riskerar att undergräva revisionens självständighet och objektivitet. Av denna anledning är det en fördel om revisionsmyndigheten framdeles inte behöver tillhandahålla bl. a. ekonomisystem och konsultstöd i anslutning till dessas utformning och användning. Denna uppgift kan i stället åvila någon annan organisation.

För ordningens skull bör betonas att vad som nu sagts inte utgör hinder för RRV:s revisorer att på sedvanligt sätt ge råd t. ex. i anslutning till den löpande revisionen. Denna rådgivning behandlas i avsnitt 4 i det föregående.

8 Organisation av revisionen

8.1 Nuvarande ordning

RRV:s revision utförs för närvarande inom två avdelningar, en för förvaltningsrevision och en för redovisningsrevision. Avdelningen för förvaltningsrevision är indelad i sju enheter som i huvudsak är inriktade mot olika departementsområden. Enheterna är alla belägna i Stockholm. Avdelningen för redovisningsrevision är indelad i nio enheter som ansvarar för redovisningsrevision av olika delar av statsförvaltningen. Tre av enheterna är lokaliserade utanför Stockholmsområdet och en av de Stockholmsbaserade enheterna har revisorer utanför Stockholm.

Vid avdelningen för förvaltningsrevision finns motsvarande ca 90 årsarbetare och vid avdelningen för redovisningsrevision finns motsvarande ca 135 årsarbetare.

8.2 Revisionsutredningen

Revisionsutredningens förslag innebär att revisionen av årsredovisningarna även kommer att rymma granskning som hittills har betecknats som

förvaltningsrevision. Revisionsutredningen uppskattar att resursbehovet härför uppgår till ca 30 årsarbetare. Revisionsutredningen konstaterar att USV skall behandla resursfrågorna för de s.k. stabsmyndigheterna.

8.3 Diskussion

USV har för närvarande inte anledning att ifrågasätta revisionsutredningens bedömning av resursbehovet för den utökade årliga revisionen.

Med hänsyn till att innehållet i redovisningsrevisionen vidgas med granskning som rymmer förvaltningsrevisionella moment, synes det vara naturligt att söka tillgodose resursbehovet genom att föra över resurser som används för förvaltningsrevision till den vidgade redovisningsrevisionen. Resurserna behöver stå till den revisionsansvariges fulla förfogande, varför en omfördelning mellan de två berörda avdelningarna synes lämplig. Självfallet bör resurser vid behov även tillföras revisionsenheter utanför Stockholmsområdet.

Övergången till granskning av årsredovisningarna avses ske under tre budgetår. De första årsredovisningarna som skall granskas avser de myndigheter som ingår i budgetcykel 1. Granskningen skall avse verksamheten under budgetåret 1991/92. Även om betydande förberedelser behöver göras får dock själva granskningsarbetet sin tyngdpunkt under sommaren och hösten 1992. Resurserna behöver således finnas senast från 1992. Åren därpå tillkommer myndigheterna i budgetcykel 2 och 3. Innebörden härav är att uppbyggnaden av kapaciteten för redovisningsrevisionen bör ske med ungefär lika stora steg under åren 1992, 1993 och 1994. En överföring från förvaltningsrevisionen av resurser motsvarande 10 årsarbetare skulle således ske vart och ett av åren.

De olika enheterna inom revisionsavdelningen bör åtnjuta en betydande självständighet. Enheterna skulle, på det sätt som beskrivits tidigare, kunna lämna anbud på revisionsuppdrag och tillgodoföras revisionsarvodena. De gemensamma lednings-, stabs- och stödresurserna i revisionsmyndigheten kan finansieras med avgifter från de operativa enheterna. Ett resultatansvar kan läggas på de operativa enheterna. Möjlighet finns att jämföra de olika enheternas resultat.

9 Regeringens behov av resurser för särskild granskning

Det är sannolikt att vid beredningen av utredningens förslag även aktualiseras frågor om den revision som utförs för riksdagens räkning. I syfte att erbjuda visst underlag för en eventuell sådan diskussion behandlas i detta avsnitt regeringens behov av att förfoga över resurser för granskning av den statliga verksamheten. Diskussionen bidrar också något till att klargöra revisionens roll i utvecklingen och förnyelsen av den statliga verksamheten.

I andra länder är i regel den statliga förvaltningsverksamheten inordnad

i ofta stora ministerier. Regeringen och respektive minister anses vara ansvarig för all verksamhet och alla åtgärder inom ministeriet. Under dessa förutsättningar är det helt logiskt att revisionen utgör ett till parlamentet hörande kontrollorgan. Motsvarande ordning gäller inte i vårt land. Regeringen ansvarar självfallet inför riksdagen, men en bestämd ansvars- och arbetsfördelning råder mellan regeringen och myndigheterna. Med viss förenkling kan statsförvaltningen liknas vid en koncern där regeringen utgör koncernledningen eller moderbolaget och ämbetsverken är självständiga dotterbolag. Riksdagen kan ses som moderbolagets bolagsstämma. Moderbolaget, dvs. regeringen, representerar bolagsstämman i de olika dotterbolagen, dvs. myndigheterna. Diskussionen av intern respektive extern revision och kontroll kan måhända underlättas av en sådan bild.

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition (RF 9:8). Statens tillgångar uppgår enligt en balansräkning till ca 400 miljarder kr. till bokförda värden. Skulderna är avsevärt större. Statsbudgeten har utgifter och inkomster på vardera ca 400 miljarder kr. Tillgångar, utgifter och inkomster administreras vid ungefär 300 myndigheter med kanske1 500 verksamhetsställen med ekonomiskt ansvar. Vid dessa finns ca 450 000 anställda.

Den stora omfattningen på tillgångar och skulder, de stora flödena av utgifter och inkomster, de många verksamhetsställena och det stora antalet anställda gör att regeringen i fråga om sin medelsförvaltning m. m. knappast kan ansvara inför riksdagen (RF 1:6) utan att ha tillgång till en tillräcklig revision. En sådan revision är koncernintern i den del av statsförvaltningen som lyder under regeringen, men extern i förhållande till myndigheterna.

Den revision det här är frågan om är redovisningsrevision med främst kontrollerande syfte. Med den vidgning av redovisningsrevisionen som beskrivits i avsnitt 1 bör regeringens behov av redovisningsrevision avseende myndigheterna kunna anses vara i huvudsak tillgodosett.

Vad sedan gäller den analys, granskning och utvärdering som utförs inom ramen för dagens förvaltningsrevision är syftet med denna att ge främst regeringen underlag för att öka effektiviteten i den statliga verksamheten. Kontrollmomentet i detta slag av granskning är ganska svagt. Den effektivitetsfrämjande förvaltningsrevisionen har till syfte och metod numera viss likhet med arbete som utförs av statskontoret, sakansvariga myndigheter, kommittéer och särskilda utredare, konsulter och forskningsorgan. Likheterna har blivit påtagligare i och med att förvaltningsrevisionen blivit mer främjande och rapporterna numera innehåller konkreta förslag samt i och med att revisionen styrs till områden där effektivitetsproblem förmodas finnas.

Det finns dock några drag som är karaktäristiska för förvaltningsrevisionen. De viktigaste är kanske att revisionsorganet har rätt att välja revisionsobjekt och revisionsansats. Revision skall vidare präglas av integritet, saklighet och helhetssyn. Revision skall också kunna påtala iakttagna problem och lämna förslag.

Regeringen kan i dag välja olika former för att ta fram underlag för att öka effektiviteten i den statliga verksamheten. I en del fall kan det vara

lämpligt att ge en organisation i uppdrag att pröva en viss fråga med en viss inriktning. Sådana uppdrag, som således styrs av förutsättningar, kan regeringen lämna till t. ex. kommittéer och särskilda utredare, statskontoret, RRV, konsulter och sakansvarig myndighet. I andra fall kan det vara lämpligt att en organisation själv förutsättningslöst söker analysområden och inriktning på undersökningarna. Detta gör exempelvis RRV:s förvaltningsrevision, statskontoret i sina förstudier samt ESO och liknande organ.

För att regeringen skall få fram erforderligt underlag för effektivitetsfrämjande åtgärder behöver den kunna förlita sig på stöd från dels organ som arbetar enligt direktiv från regeringen för varje uppdrag, dels organ som mer självständigt utför analys, granskning och utvärdering av statlig verksamhet. I ett sådant perspektiv framstår det som naturligt att en verksamhet med ett innehåll som motsvarar den nuvarande förvaltningsrevisionen, är ett av de instrument som regeringen behöver förfoga över för att kunna leva upp till sitt ansvar inför riksdagen.

I direktiven till utredningen anges att uppdraget inte innefattar den granskning av den statliga verksamheten som görs på riksdagens vägnar. Av skäl som nämnts är det dock lämpligt att i detta sammanhang diskussionsvis beröra ämnet.

Den granskning som åsyftas i direktiven är den som riksdagens revisorer utför. Revisorernas granskning skall enligt lagen (1987: 518) med instruktion för riksdagens revisorer främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget, men får också avse en bedömning av de statliga insatserna i allmänhet. Syftet med granskningen skall vara att främja en sådan utveckling att staten av sina insatser på skilda områden får det utbyte som med hänsyn till både kostnader och allmänna samhällsintressen är rimligt.

Vid riksdagens revisorers kansli finns ungefär 20 anställda för dessa granskningsuppgifter.

I samband med behandlingen i riksdagen av verksledningspropositionen (prop. 1986/87: 99) berördes RRV:s ställning. KU framhöll att verket som regeringen underställt organ bör kunna utnyttjas av regeringen för särskilda granskningsuppdrag. Detta får emellertid, enligt KU, inte på något sätt gå ut över verkets möjligheter att ta initiativ till och genomföra egna undersökningar. I finansutskottets yttrande (1986/87: 3y) till KU finns åtskilliga uttalanden som vittnar om FiU:s strävan att slå vakt om RRV:s förvaltningsrevisions självständighet. Denna självständighet synes i första hand avse verkets möjligheter att utföra granskning på eget initiativ.

KU och FiU har uttalat (KU 1986/87: 29) att de ser ett värde i att både riksdagens revisorer och RRV, i huvudsak oberoende av varandra och från delvis olika utgångspunkter, arbetar med förvaltningsrevisionella undersökningar.

Från mitten av 1980-talet har vid flera tillfällen i m- och fp-motioner föreslagits att riksdagens kontrollmakt bör stärkas genom att riksdagen blir huvudman för förvaltningsrevisionen. Dessa motioner har avstyrkts av FiU och riksdagen. Våren 1989 reserverade sig m, fp och c mot FiU:s ställningstagande och förordade att riksdagens revisorer skulle göras ansvariga för statens förvaltningsrevision enligt danskt mönster. Med anledning

av FiU:s ställningstagande till en m-motion i samma ämne lämnade m och fp i finansutskottet våren 1990 en i huvudsak motsvarande reservation.

Det ankommer självfallet oinskränkt på riksdagen att avgöra i vilken form, i vilken omfattning och med vilken inriktning den önskar granska regeringens verksamhet. Vid eventuellt fortsatta överväganden i denna sak bör dock beaktas att den förvaltningsrevisionella analys, granskning och utvärdering som RRV bedriver, numera inte i första hand har ett kontrollerande syfte. Verksamheten utgör i stället ett av de instrument som står till regeringens förfogande för att få fram underlag för att öka effektiviteten i den statliga verksamheten. Om analyserna och förslagen skall leda till åtgärder bör dessa så snabbt och enkelt som möjligt komma in i och beaktas i regeringens beredning- och beslutsprocess. Detta torde underlättas om analyserna utförs av ett regeringsorgan. Med hänsyn till behovet av ett brett och kvalitativt högtstående underlag för förnyelsearbetet synes det mot bakgrund av vad som anförts vara lämpligt att här aktuella resurser även i fortsättningen kan stå till regeringens förfogande.

Innebörden av vad som nu sagts är att regeringen, för att kunna leva upp till sitt ansvar att stärka effektiviteten i den statliga verksamheten, behöver stöd av resurser för att genomföra kritisk analys, granskning och utvärdering. En förutsättning för detta är att huvudmannaskapet för förvaltningsrevisionen även i fortsättningen ligger hos regeringen. Om man genom en förändring av huvudmannaskapet skulle få en ordning, där regeringen inte längre skulle kunna få stöd från nu tillgängliga resurser, skulle detta så allvarligt påverka förutsättningarna att regeringen i en sådan situation sannolikt behöver skaffa sig tillgång till motsvarande kapacitet och kompetens i någon annan form. Om riksdagen anser sig behöva utökade egna resurser för att granska den statliga verksamheten, vilket inte är en fråga för USV att behandla, bör detta därför förverkligas i former som inte försvagar regeringens möjligheter att få stöd i förnyelsearbetet och heller inte minskar RRV:s möjligheter att för regeringens räkning självständigt granska den statliga verksamheten.

10 Bedömning

I denna promemoria har utförligt diskuterats olika slag av anpassningar som bör övervägas av revisionen av statliga myndigheter och verksamheter. Utgångspunkt för diskussionen har varit att regeringen i ledningen av den statliga verksamheten behöver stöd av en stark och effektiv revision. De viktigaste synpunkter som framkom i diskussionen sammanfattas i det följande.

- Revisionsutredningens förslag att revisionen skall utföras på uppdrag av regeringen och att revisionsberättelsen skall lämnas till regeringen och inte till berörd myndighet bör genomföras. Därmed tas ett viktigt steg för att revisionen skall bli extern och obunden i förhållande till de granskade myndigheterna.
- Förvaltningsrevisionens inriktning och omfattning behöver anpassas till att den vidgade redovisningsrevisionen skall granska myndigheternas

hela årsredovisning, vari skall ingå bl. a. en resultatredovisning.

- Förvaltningsrevisionens inriktning och omfattning behöver anpassas till att myndigheterna vart tredje år i en fördjupad anslagsframställning genomför resultatanalys av sin verksamhet.
- För att resultaten av förvaltningsrevisionen skall komma till bästa nytta är det önskvärt att rapporter och annat underlag görs tillgängligt för regeringskansliet vid de tillfällen när de myndighetsspecifika direktiven utformas och när de fördjupade anslagsframställningarna prövas.
- Kostnaderna för redovisningsrevisionen av statliga myndigheter bör belasta revisionsobjektet.
- Regeringen bör uppdrag för uppdrag upphandla redovisningsrevision av statliga myndigheter m. fl. från RRV och auktoriserade revisionsbolag.
- RRV bör ha i uppdrag att årligen till regeringen lämna en samlad översikt och analys av vad som framkommer vid revisionen av de statliga myndigheternas redovisning oavsett om RRV eller auktoriserat revisionsbolag utfört revisionen.
- God revisorssed och god revisionssed i staten bör fastställas av ett särskilt organ och inte av den som utför revisionen.
- Revisorerna bör i revisionsberättelsen uttala sig om de tillstyrker att resultat- och balansräkningarna fastställs.
- Verkschefers och styrelsers ansvar för det sätt på vilket de fullgör sina uppgifter bör klarläggas. Revisorerna bör i revisionsberättelsen uttala sig om de tillstyrker att ansvarsfrihet beviljas.
- Regeringens ägar- eller förvaltaransvar för statsförvaltningens myndigheter bör manifesteras i att regeringen fattar ett uttryckligt beslut om att fastställa resultat- och balansräkningarna för en myndighet samt om att bevilja verkschefen och styrelsen i övrigt ansvarsfrihet för förvaltningen.
- Revisionen skall vara obunden i förhållande till den verksamhet som granskas. Med hänsyn till de ansvarsförhållanden som råder i statsförvaltningen bör därför inte revisionsmyndigheten tillhandahålla bl. a. ekonomisystem och konsultstöd i anslutning till dessas utformning och användning.
- Med hänsyn till att redovisningsrevisionen vidgas med granskning som rymmer förvaltningsrevisionella moment bör resursbehovet härför tillgodoses genom att resurser överförs från förvaltningsrevision till redovisningsrevision.
- För att kunna leva upp till sitt ansvar att stärka effektiviteten i den statliga verksamheten, behöver regeringen stöd av resurser för att genomföra kritisk analys, utvärdering och granskning. Huvudmannaskapet för förvaltningsrevisionen bör därför även i fortsättningen ligga hos regeringen.

Viss utredningsverksamhet

I olika promemorior som fogas till betänkandet behandlas regeringskansliets behov av stöd, ADB-frågor, metodutvecklingsarbete, revision samt olika myndigheter och företag som erbjuder stöd till regeringskansliet och myndigheterna. I anslutning till verksamhet som beskrivits och diskuterats i dessa sammanhang behövs och förekommer utredningsarbete som syftar till att belysa eller lösa mer eller mindre uttalade problem i statsförvaltningen. Detta utredningsarbete utförs på uppdrag av regeringen av olika organisationer.

I denna promemoria behandlas detta slag av utredningsarbete med särskild inriktning på de delar av detta som kan sägas vara av stabskaraktär.

1 Nuvarande ordning

Inom statsförvaltningen råder speciella institutionella förhållanden, regelstyrning är vanligt förekommande och vissa synsätt finns för hur den statliga verksamheten bör utvecklas. Dessa förutsättningar har sedan länge medverkat till att utredningsarbete som syftar till att förändra statlig tjänsteproduktion, transfereringar och regler på regeringens uppdrag i ganska stor utsträckning utförs av framför allt olika slag av särskilda statliga organ.

Exempel på organ som utför sådana utredningar är offentliga kommittéer, särskilda utredare samt statskontoret och RRV. Vidare är det självfallet vanligt att sakansvariga myndigheter utför utredningsuppdrag för regeringen. Det förekommer också att forskningsinstitutioner och konsultföretag får uppdrag av motsvarande karaktär. Organisationer av de sistnämnda slagen anlitas också ibland av de andra organisationerna för att utföra delar utredningsuppdrag.

För att något belysa omfattningen på denna utredningsverksamheten kan nämnas att regeringen årligen tillkallar ungefär 60 nya kommittéer och särskilda utredare och att ungefär lika många varje år avslutar sitt arbete. Den årliga kostnaden för arbetet är inemot 200 milj. kr. Omfattningen av kommittéverksamheten under senare år belyses i bilaga 24.

Av regeringen får statskontoret årligen ca 40 uppdrag av rationaliseringskaraktär som inte främst avser metodutveckling. Lika många uppdrag avslutas varje år. Den årliga kostnaden uppgår till ca 25 milj. kr. Av de olika departementen svarar civildepartementet för den volymmässigt största delen av uppdragen.

Även RRV får utredningsuppdrag från regeringen. Antalet uppdrag är emellertid litet och har under de senaste åren uppgått till ungefär åtta per

år. Härutöver redovisar RRV årligen drygt 20 förvaltningsrevisionella rapporter.

Några helt tydliga kriterier synes inte finnas för när ett utredningsuppdrag lämnas till en kommitté, en särskild utredare, statskontoret eller RRV. Vissa tendenser kan dock urskiljas. Uppdrag till kommittéer gäller ofta behovet av offentliga välfärdsprogram eller de viktigare åtgärder som bör vidtas i ett sådant. Uppdrag till statskontoret gäller ofta det tekniska och organisatoriska sätt på vilket en uppgift bör lösas i den offentliga förvaltningen. Under senare år har det också blivit vanligt att statskontoret fått fullgöra sekretariatsfunktioner åt kommittéväsendet.

Uppdragen till RRV avser ofta analys, utvärdering och granskning med ekonomisk inriktning av statlig verksamhet, försöksverksamhet och statsbidrag. Innehållet i den utredningsverksamhet som utförs efter uppdrag av regeringen synes emellertid inte till sin karaktär väsentligt skilja sig från RRV:s egeninitierade utvärdering. Möjligen är förslagen till åtgärder, när sådana ingår, något fylligare.

Med viss förenkling kan en stor del av de probleminriktade utredningsuppdrag som statskontoret utför på uppdrag av regeringen sägas utgöra ett stöd till regeringen i managementfrågor i vid bemärkelse. I flertalet fall rymmer rapporterna konkreta förslag till hur en verksamhet inom statsförvaltningen, en sektor eller vid en myndighet bör utformas, organiseras och styras samt hur ADB bör användas i verksamheten. En hel del av utredningsverksamheten rymmer moment av eller har anknytning till metodutvecklingsarbete som bedrivs av statskontoret.

2 Diskussion

När en intensiv förnyelse skall genomföras av statsförvaltningen är det naturligt att regeringen kan behöva stöd i form av bl. a. utredningsarbete. Som har framgått kan olika organ användas för sådant arbete. I det nya ledningssystemet ingår att myndigheterna skall få större befogenheter att avgöra hur en verksamhet skall utföras och sedan vara ansvariga för de resultat som uppnås. Därmed ligger det i sakens natur att utredningsuppdrag, som gäller just hur en enskild myndighet bör genomföra sin verksamhet, hur den bör vara organiserad och vilka tekniska metoder den bör använda i verksamheten, normalt skall riktas till ansvarig myndighet. Framdeles bör det därför bli mindre vanligt med utredningsuppdrag från regeringen av detta slag om det finns en rimligt väl fungerande verksamhetsansvarig myndighet. Om en myndighet inte anser sig kunna lösa en fråga själv, bör den från lämplig organisation anskaffa det stöd som den kan behöva.

Även med den avsedda ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna i statsförvaltningen kommer med stor sannolikhet löpande att aktualiseras managementproblem som kräver aktiva åtgärder från regeringens sida. Sådana problem kan aktualiseras vid behandling av myndigheters särskilda rapporter och anslagsframställningar, vid beredningen av kommittéers förslag och när en myndighet har uppen-

bara svårigheter att driva och förnya sin verksamhet på ett tillfredsställande sätt. Regeringen kan då behöva stöd i form av analyser samt råd och förslag om åtgärder.

Regeringen kan också önska att förstudier av förvaltningsstrukturellt och sektorsövergripande slag skall genomföras på olika områden. I 1991 års finansplan (prop. 1990/91:100, bil. 1) uttalar exempelvis regeringen att dess beställarfunktion i förhållande till organ som kommer att få uppdrag att utföra konkreta sektorsövergripande utredningsuppdrag – RRV, statskontoret, SCB, m. fl. – kommer att kunna utvecklas.

Erfarenheten talar för att problem av dessa slag behöver hanteras med skyndsamhet och med regeringens uttalade och outtalade intentioner som rättesnöre. För att på ett bra sätt kunna lämna stöd behöver den som utför utredningsuppdragen ha ett brett miljökunnande om statsförvaltningen, kunskap om offentlig tjänsteproduktion och hur den styrs, utformning av transfereringar och av regelstyrning. Vidare behövs brett och djupt tekniskt kunnande i t. ex. kalkylerings-, organisations-, finansierings- och ADB-frågor. En förtroenderelation behöver också råda mellan regeringen och dess kansli samt de organ och personer som utför detta utredningsarbete. Dessa omständigheter talar för att bl. a. en stabsfunktion bör ha som en viktig uppgift att kunna lämna stöd av detta slag till regeringen.

De rapporter som lämnas med anledning av utredningsuppdragen kan förutsättas i åtskilliga fall innehålla konkreta förslag till vilka åtgärder som bör vidtas för att ett konkret problem skall kunna lösas. Förslagen är alltså starkt orienterade mot genomförande. De kännetecken som nu nämnts, skiljer här aktuell utredningsverksamhet från den analyserande, utvärderande och granskande förvaltningsrevisionen. Utredningsförslagen förutsätts i flertalet fall utgöra handlingsinriktat beslutsunderlag och en revisionsmyndighet kan, med bibehållen obundenhet i förhållande till verksamhet som skall granskas, knappast lämna motsvarande förslag.

Utredningar av det slag som nu berörts kan utföras internt i departementen av sekretariat, arbetsgrupper och utredningsenheter samt externt av kommittéer, särskilda utredare, stabsorgan och konsulter. I vilken utsträckning regeringen framdeles kan önska stöd från just ett stabsorgan i här aktuella avseenden är svårt att bedöma. Innehållet i verksamheten och dess omfattning behöver därför kunna anpassas till efterfrågan. Detta sker effektivast om verksamheten uppdragsfinansieras och ersättning utgår för varje uppdrag som utförs.

För att en stabsfunktion på managementområdet i vid bemärkelse på ett gott sätt skall kunna betjäna sin uppdragsgivare, är det nödvändigt att den har kompetens inom åtskilliga områden och att kapaciteten inte binds i projekt med längre varaktighet. Stora projekt bör därför utföras utanför själva stabsorganisationen. Det är dessutom lämpligt att organisationen har god förmåga att vid behov anlita extern kompetens och kapacitet i sitt arbete.

Även om resurser i väsentlig mån används för probleminriktade utredningar av olika slag, kan stödet till regeringen och dess kansli lämnas i olika former. Rapporter efter avslutat utredningsarbete är en självklar form och svar på remisser är en annan. Den samlade kunskap som byggs upp gör det

emellertid möjligt för en stabsfunktion att också på mer informellt sätt och med kort varsel lämna värdefullt råd och biträde till regeringskansliet i de frågor som här är aktuella.

Verksamheten är av sådan karaktär att den kan ha kompetensmässiga fördelar av att bedrivas i nära anslutning till visst metodutvecklingsarbete. Detta kan medverka till att utvecklingsarbetet blir verklighetsförankrat och att resultat vunna i utvecklingsarbete kan ges tillämpning i bl.a. utredningsarbetet. Vidare kan det ge förutsättningar att inom organisationen i någon mån balansera kapacitetsutnyttjandet vid skiftande anspråk från uppdragsgivaren. Frågor om utvecklingsarbete behandlas i bilaga 16.

Avslutningsvis bör ytterligare en fråga beröras. Statsmakterna är betjänta av att olika sidor av den offentliga verksamheten belyses ur okonventionella perspektiv och med särskilda analysmetoder samt att idéer formas till hur målen för välfärdspolitiken kan nås med kanske radikalt andra medel än de som används för dagen. Det är alltså fråga om att tillämpa synsätt som väsentligt avviker från gängse referensramar. Obunden analys och utvärdering av detta slag samt utformning av idéer om alternativ utformning av offentlig verksamhet utförs för närvarande av olika organ.

Åtskilligt talar för att framgångsrik verksamhet av detta slag inte kan bedrivas av institutioner som i första hand har andra uppgifter att utföra. Det finns därför ingen anledning att ställa anspråk på en stabsorganisation som utför en mängd uppgifter åt regeringen, eller på en organisation som utför t.ex. förvaltningsrevision, att den också i vidare mån skall kunna fylla en sådan uppgift. Det kan sägas ligga i en stabsorganisations natur att den i sin analys och sina förslag håller sig inom referensramar som avnämaren har gett uttryck för. Stabsorganisationens uppgift är ju väsentligen att framställa beslutsunderlag. Detta hindrar naturligtvis inte att såväl revisions- som stabsorganisationer ibland kan bidra med idéer av detta slag. De torde dessutom ha goda förutsättningar att utföra särskilda uppdrag på detta område som lämnas av regeringen närstående "think tanks".

Däremot finns det anledning att förvänta sig att en stabsorganisation skall kunna presentera alternativa lösningar som ryms inom gällande förvaltningspolitik och referensramar.

Vad nu sagts innebär att om regeringen eller ett enskilt departement önskar erhålla idéunderlag av detta obundna slag behövs särskilda åtgärder. Formerna för sådant arbete kan variera och de ekonomiska resurser som behövs är i regel obetydliga. Det är först när empiriskt baserade studier görs som kostnaderna blir större.

3 Bedömning

Mot bakgrund av vad som nu anförts om viss utredningsverksamhet kan följande sammanfattande bedömning göras.

I ledningen av statsförvaltningens myndigheter och verksamhet kan förutsättas löpande uppkomma problem som behöver utredas. Flera olika organisationer kan ge regeringen och dess kansli stöd i att lösa dessa

problem. En del av dessa frågor är emellertid av sådan karaktär att de med fördel kan hanteras av ett regeringen och dess kansli närstående stabsorgan.

Vid sidan av andra uppgifter som kan behöva åvila en stabsorganisation, synes det lämpligt att en sådan med utredningar och informella råd kan erbjuda regeringen och dess kansli stöd av olika slag.

Stabsorganisationen kan exempelvis göra analyser, lämna råd och förslag när det gäller

- verksamhetsmål, resultatanalys och resultatmått samt styrnings-, planerings- och uppföljningssystem avseende en myndighet, en sektor eller ett sektorsövergripande område,
- förvaltningsstruktur, ansvarsfördelning och finansiering inom en viss sektor,
- organisationsstruktur, ledning och styrning avseende en viss myndighet samt utformningen av ett visst statsbidrag.

Tjänsteexport

I direktiven till utredningen nämns att SIPU bedriver en omfattande internationell konsultverksamhet. Viss sådan bedrivs också av RRV. I SIPU:s internationella verksamhet används i begränsad omfattning också resurser från bl. a. RRV och statskontoret.

1 Marknaden för tjänsteexport

Marknaden för tjänsteexport på förvaltningsområdet är i hög grad konkurrensutsatt. Detta gäller även uppdragen som SIPU och RRV utför för SIDA och beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS).

SIDA:s förvaltningsbistånd uppgick budgetåret 1989/90 till ca 110 milj. kr., varav SIPU totalt vann uppdrag för ca 15 milj. kr. och RRV för ca 5 milj. kr. Huvudparten av uppdragen gick således till andra. Inom Sverige har RRV och SIPU konkurrens från offentliga organ som Svenska kommunförbundet, styrelsen för U-landsutbildning och de många s. k. Swedbolagen. Privata konsult- och utbildningsföretag såsom ISO, Swedserv, Programator, Scandevo och HIFAB har alla stora uppdrag för SIDA och konkurrerar också i viss mån med SIPU och RRV. SIDA anlitar också internationella konsultföretag och lokala konsulter verksamma i utvecklingsländerna. Den sistnämnda gruppen får i allt större omfattning uppdrag.

BITS har sin verksamhet indelad i två huvudområden, nämligen tekniskt samarbete och u-krediter. Totalbudgeten är ca 550 milj. kr. Det tekniska samarbetet omfattar många olika aktiviteter där förvaltningsbistånd endast utgör en mindre del. Även här konkurrerar SIPU med offentliga organ och privata konsulter. BITS utnyttjar regelmässigt anbudsförfarande och lägger stor vikt vid konkurrens om uppdragen.

Beträffande övriga finansiärer och uppdragsgivare är affärsmässig upphandling regel. SIPU vinner och förlorar uppdrag i konkurrens med andra konsultorganisationer.

På grund av kostnadsläget i Sverige har svenska konsultorganisationer, såväl statliga som privata, en svår konkurrenssituation på den internationella marknaden. Att organisationer som t. ex. SIPU och RRV trots allt får internationella uppdrag kan tillskrivas intresset för svenskt förvaltningskunnande i utlandet och att dessa organisationer vunnit ett internationellt erkännande och anses arbeta seriöst.

2 Stabsmyndigheternas tjänsteexport

SIPU och RRV är de enda av stabsmyndigheterna som bedriver tjänsteexportverksamhet. Grunden för myndigheternas tjänsteexport är behovet av förvaltningskunnande i utvecklingsländerna och biståndsmyndigheternas efterfrågan på konsulttjänster. Under 1980-talet har det s. k. förvaltningsbiståndet expanderat snabbt. SIPU:s internationella verksamhet startade på allvar 1982 och har sedan dess vuxit i omfattning och har nu en omsättning som överstiger 20 milj. kr. per år. SIDA gav 1982 SIPU i uppdrag att inleda ett samarbete med statsförvaltningarna i Botswana och Zimbabwe i syfte att utveckla förvaltningsutbildningen i dessa länder. Dessa uppdrag lade grunden till SIPU:s internationella konsultverksamhet.

Förutsättningarna för en framgångsrik utveckling av SIPU:s internationella konsultverksamhet har varit professionell kompetens i kombination med personligt engagemang i utvecklingsfrågor hos de SIPU-konsulter som arbetat i projekten. Språkkunnighet och social kompetens har vidare varit nödvändiga förutsättningar. Verksledningens stöd och engagemang i utlandsverksamheten är också en nödvändig förutsättning. De internationella projekten har givits hög prioritet i organisationen och har samtidigt integrerats med övrig verksamhet. Uppdragen för SIDA har vuxit i omfattning och SIPU har nu projekt i flera programländer.

I utlandsprojekten har SIPU undvikit färdiga lösningar, importerade från Sverige. Nära samarbete med de lokala förvaltningarna och dess tjänstemän i syfte att stödja dem i arbetet att finna lokala lösningar har varit en viktig förutsättning i arbetet. Lyhördhet för landets behov, politiska förutsättningar för förändringar och respekt för samarbetspartners erfarenhet och kunnande är nödvändigt i det internationella konsultarbetet.

SIPU:s ställning som statlig myndighet har varit en fördel i flera uppdrag. Kännedom om och erfarenhet av förvaltningsmiljöns speciella krav och den offentliga sektorns behov och förutsättningar har givit SIPU en särställning gentemot privata konsulter i konkurrensen om utlandsuppdrag. Myndighetsformen har vidare inneburit en trygghet för uppdragsgivarna när det gäller att anförtro konsulterna känslig information.

Genom lyckade projekt har SIPU fått ett gott internationellt anseende vilket haft till följd att förfrågningar om konsultstöd numera inkommer till SIPU från många olika länder.

De flesta internationella konsultuppdrag som SIPU genomfört har avsett att bygga upp och förstärka institutioner. Andra typiska uppdrag är organisationsutvecklingsuppdrag (UNESCO) eller uppdrag som gäller systemlösningar (African Development Bank), offentliga utvecklingsstrategier (Irland, EDI) och förnyelsestrategier (Sovjetunionen).

SIPU har genomfört konsultuppdrag i ett tiotal länder i Afrika, flera länder i Europa och Asien samt för internationella organ såsom UNESCO, UNDP, ADB och ISKA.

För närvarande bedriver SIPU konsultverksamhet i Botswana, Zim-

babwe och Tanzania, där ett tiotal långtidskonsulter är stationerade. Kortare uppdrag bedrivs i andra afrikanska länder.

Sedan början av 1990 har SIPU:s verksamhet i Östeuropa ökat och uppdrag har genomförts eller bedrivs i Sovjetunionen, Polen, Ungern och de baltiska republikerna.

Större uppdrag för Afrikanska Utvecklingsbanken, Världsbanken (EDI) samt UNDP är aktuella.

RRV har i sin egenskap av centralt organ för statlig revision och redovisning relativt omfattande professionellt utbyte i internationella organisationer och med nationella statliga organ.

RRV:s tjänsteexport påbörjades i mitten på 1980-talet när ett samarbete med Folkrepubliken Kinas riksrevision inleddes. RRV åtog sig då ansvaret för att utforma och genomföra kurser i förvaltningsrevision i Kina och att samtidigt ta emot kinesiska delegationer vid myndigheten i Sverige. Samarbetet med Kina avbröts i juni 1989 på grund av den politiska händelseutvecklingen och har sedan inte återupptagits. Större delen av kostnaderna finansierades av den kinesiska revisionen, en del av RRV och en del av BITS.

Samarbetet med riksrevisionen i Lesotho inleddes 1987. Från 1989 har RRV det fulla projektansvaret. I samband med Lesothoprojektet har RRV:s regionala engagemang i södra Afrika vuxit fram och verket har nu SIDA:s uppdrag att i tre år stödja utvecklingen av det regionala samarbetet mellan de nationella revisionsorganen inom SADCC. Under hösten 1990 har ett bilateralt samarbetsprojekt med riksrevisionen i Zimbabwe påbörjats. Samtliga projekt är finansierade av SIDA.

RRV:s kompetens inom området financial management och revision har också under en följd av år efterfrågats av konsultföretag, som är aktiva inom tjänsteexportens område, och direkt av nationella statliga organ i andra länder. Detta har fått till följd att personal från RRV rekryterats för lång- och korttidsinsatser utomlands utan att RRV nämnvärt kunnat påverka detta. Ett av skälen till att RRV engagerat sig inom tjänsteexporten är strävan att kunna styra detta med hänsyn till verkets primära produktionsuppgifter men också att kunna dra nytta av den stimulans och utveckling som kortare eller längre utlandsinsatser innebär för verkets personal.

Ansatsen i RRV:s tjänsteexport är institutionssamarbete, dvs. samarbete med andra statliga revisionsorgan och organ ansvariga för financial management av statlig verksamhet. Därmed byggs vidare på de kontakter som RRV utvecklat i internationella samarbetsorgan som INTOSAI, EUROSAI m. fl. Erfarenheten hittills visar att det är en påtaglig styrka att bygga samarbetet på likvärdiga roller och likvärdigt ansvar.

3 Marknaden och framtida möjligheter

Marknaden för svensk tjänsteexport kan antas vara potentiellt stor. För att utveckla den statliga tjänsteexporten behövs dock bl. a. följande.

– Finansiering av nya projekt.

- Ökad erfarenhet hos statliga myndigheter av att arbeta på en konkurrensutsatt marknad.
- Förbättrade språkkunskaper.
- Ökad kunskap om projektledning och projektadministration.
- Ökad insikt om vikten av internationellt samarbete.
- Skatteregler som inte missgynnar statstjänstemän.

Enligt SIPU:s uppfattning är marknaden för de tjänster institutet kan exportera betydligt större än den marknadsandel som SIPU för närvarande har. I allt fler av de större projekt som finansieras av olika FN-organ, utvecklingsbanker och andra finansiärer återfinns numera ofta administrativ utveckling och kompetensutveckling som viktiga komponenter. Den kompetens SIPU:s personal har kan ofta kompletteras med resurser från den övriga statsförvaltningen, när institutets egna resurser av olika skäl inte räcker till. Organisationer med heltidsanställda projektledare och konsulter inhyrda från SIPU:s övriga avdelningar och från andra myndigheter och organisationer har visat sig funktionell och flexibel. På detta sätt minskas trycket på den egna organisationen och resurserna kan användas ekonomiskt och rationellt.

För närvarande utgör bristen på konsulter med språkkunskaper utöver engelska den allvarligaste begränsningen för SIPU:s expansion på. viktiga marknader. Konkurrensen om uppdrag på t. ex. de fransk-, spansk- och rysktalande marknaderna är betydligt mindre än på de engelsktalande marknaderna.

Ur RRV:s perspektiv är det i framtiden inte bristande efterfrågan som begränsar tjänsteexportens utveckling. Begränsningen finns i stället i verkets möjligheter att möta efterfrågan med kvalificerad personal. I samarbetsprojekten är det viktigt att konsulterna har gedigen RRV-erfarenhet och att de har sina rötter i den professionella verksamhet vid RRV där produktion och utvecklingsarbete genomförs. RRV måste också ta ett långsiktigt och uthålligt ansvar för de olika samarbetsprojekten. Inom verkets kärnkompetens är det svårt att knyta till sig tillfälliga konsulter utifrån.

En kartläggning har nyligen gjorts inom RRV som visar att det finns ett stort intresse för internationella arbetsuppgifter och att ett relativt stort antal av verkets medarbetare har språkkunskaper samt erfarenhet av att bo och arbeta utomlands. Ett problem är dock att de personer som i det korta perspektivet är de lämpligaste för utlandsuppdrag samtidigt är hårt belastade av kvalificerade arbetsuppgifter och ofta har chefsansvar i den egna organisationen. Ett arbete med att utveckla resursbasen har inletts vilket är nödvändigt för att på sikt säkra kvaliteten i verksamheten.

Sektoriella marknader

Större internationella projekt finansieras av t. ex. Världsbanken och är s. k. sektoriella projekt. Sådana infrastrukturella projekt omfattar en hel samhällssektor eller en administrativ sektor. Dessa projekt kräver en samlad kompetens som sällan kan återfinnas inom en enskild myndighet. I allmänhet måste därför resurser från olika håll samlas i projektet. Den sektoriella

marknaden är intressant av flera skäl. För det första ger den erfarenhet av stora projekt. För det andra är den oftast finansierad av internationella organ såsom FN eller utvecklingsbankerna. För det tredje genererar den ofta nya uppdrag som en följd av det inledande projektet.

RRV:s tjänsteexport är ännu alltför ny för att verket skall ha hunnit engagera sig inom många olika sektoriella områden. Enligt RRV:s uppfattning finns det också anledning att hålla verkets långsiktiga insatser koncentrerade till ett begränsat antal länder. Ett visst intresse finns dock på lång sikt att söka sig utanför sfären av utvecklingsländer i södra Afrika. Vissa sonderingar pågår för engagemang i Östeuropa.

Västeuropa

De nordiska länderna har hittills utgjort en liten marknad för SIPU. SIPU har dock haft uppdrag i de nordiska länderna. Genom en mer aktiv marknadsföring skulle SIPU kanske kunna få fler konsultuppdrag, framför allt i Norge och Danmark.

I övriga Västeuropa är konkurrensen om konsultuppdrag hård och intresset för svenskt förvaltningskunnande begränsat. Ett dokumenterat intresse finns dock för främst förvaltningsrevision och den s.k. "svenska modellen" tilldrar sig intresse i flera länder. Kraven på språkkunskaper är höga i dessa länder och kan ibland vara begränsande.

Länder i Sydeuropa visar ett ökat intresse för svenska lösningar och SIPU har haft mindre uppdrag i bl.a. Spanien och Turkiet.

Det finns anledning att förmoda att formandet av EG:s inre marknad kommer att försvåra svensk tjänsteexport till EG-länder. Företag och förvaltningar inom EG kommer att få klara konkurrensfördelar gentemot konsulter utanför EG. Om Sverige genom ett EES-avtal kan få tillträde till EG:s inre marknad kan detta hinder dock delvis undanröjas.

Östeuropa

SIPU:s mest expanderande marknad är f.n. Östeuropa. Sedan början av 1990 har SIPU fått ett flertal uppdrag i Sovjetunionen, Polen och de baltiska republikerna. Samtliga uppdrag har finansierats av BITS.

Intresset för svenskt förvaltningskunnande är mycket stort i Sovjetunionen och övriga Östeuropa. Detta avspeglas i det stora antal förfrågningar från ministerier, förvaltningar, kommuner och organisationer som ställs till SIPU om olika konsultinsatser.

Möjligheterna att tillgodose dessa behov begränsas av bristen på finansiering och det svårbedömda politiska läget. BITS har anförtrotts att fördela de medel regeringen avsatt för bistånd till Östeuropa och f.n. utgör dessa medel den enda finansieringen av projekt i Sovjetunionen och övriga Östeuropa.

Beslut har fattats om att inrätta en utvecklingsbank för Östeuropa. När denna inlett sin verksamhet torde nya finansieringsmöjligheter kunna öppnas.

SIPU:s bedömning är att Östeuropa framgent kommer att utgöra en

starkt expanderande marknad för svensk tjänsteexport under förutsättning att reformarbetet kan fortsätta att utvecklas.

Utvecklingsländer

SIPU är verksamt i ett antal utvecklingsländer, främst i södra Afrika. Verksamheten har koncentrerats till engelskspråkiga länder. Marknaden för export av förvaltningskunnande till utvecklingsländer utgörs i dag framför allt av det svenska u-landsbiståndet.

FN genom UNDP bedriver ett omfattande förvaltningsbistånd genom konsulter och kontraktsanställda experter. Världsbanken har i ökande omfattning börjat stödja utveckling av förvaltningarna i u-länder. Det har blivit allt vanligare att krav ställs på administrativa reformer som villkor för lån från banken. Förvaltningsorganisatoriska problem, lednings- och styrfrågor, personalpolitiska reformer, finans- och ekonomi, administration och kompetensutvecklingsfrågor utgör områden där konsulter i växande utsträckning används för kortare utredningsuppdrag och framför allt för långsiktiga utvecklingsinsatser.

Det svenska förvaltningsbiståndet genom SIDA har ökat från ca 43 milj. kr. budgetåret 1983/84 till ca 110 milj. kr. budgetåret 1990/91. Stödet omfattar t. ex.

- Public organisation and management development,
- Development of relevant administrative training capacity,
- Financial management and auditing.

Förvaltningsbiståndet till utvecklingsländerna kommer även under de närmaste åren att utgöra ryggraden i SIPU:s och RRV:s tjänsteexport. De två organisationerna har rätt inriktning härför och har redan långsiktiga uppdrag avseende förvaltningsbistånd på denna marknad.

Övriga länder

RRV har bedrivit tjänsteexport i Kina. SIPU:s verksamhet omfattar flera länder utanför de tidigare nämnda. Således har ett samarbete förekommit med regeringen i Kamerun. Ett preliminärt avtal om samarbete har träffats med Mongolian Institute of Administration and Management i Ulaan Baatar i Mongoliet. Sedan flera år har SIPU också genomfört utbildningar av egyptiska statstjänstemän.

4 Diskussion

Grunden för de statliga myndigheternas tjänsteexport lades med beslut av statsmakterna 1981 (prop. 1980/81:171, NU 58, rskr. 426).

Enligt propositionen finns två motiv för statlig tjänsteexport. Det första är dess potentiella betydelse för samhällsekonomin och det andra dess möjligheter att bidra till att höja statsförvaltningens effektivitet. I propositionen framhålls att en ökad statlig tjänsteexport kan förväntas ha positiva effekter på bytesbalansen och på sikt även på sysselsättningen. De direkta

effekterna på bytesbalansen av en renodlad tjänsteexport torde i sig vara begränsade, men kombinerad med hårdvara – särskilt i form av systemleveranser – kan den ge resultat som är intressanta ur bytesbalanssynpunkt. Indirekta effekter på bytesbalansen anses kunna uppnås genom att offentliga tjänsteuppdrag i utlandet kan underlätta och bana väg för svensk följdexport.

I propositionen framhålls att tjänsteexporten kan öka myndigheternas effektivitet då den medför vidgade uppgifter för en myndighet, rationellare utnyttjande av investeringar, inflöde av kunskaper och erfarenheter från andra länder samt stimulans för personalen.

I en utredning som 1988 gjorts av SIPU (Export av statliga tjänster – problem och möjligheter) uppskattades den sammanlagda volymen av statlig tjänsteexport till mellan 250 och 300 milj. kr. per år. Huvudparten av exporten bedrivs av de s. k. Swedbolagen som ägs av affärsverken. RRV har 1990 bedömt omfattningen till inemot 400 milj. kr.

Det grundläggande motivet för SIPU att bedriva internationell konsultverksamhet är att öka SIPU:s kompetens och konkurrensförmåga. Verksamheten skall bedrivas affärsmässigt, dvs. den internationella verksamheten skall bär sig ekonomiskt men något direkt vinstmotiv finns inte. Varje år har dock ett visst överskott genererats. Förutom de verksinterna motiven har också SIPU ett uppdrag att främja statlig tjänsteexport genom utbildning och information. Detta innebär att SIPU:s internationella verksamhet också bedrivs i syfte att skapa uppdrag åt andra myndigheter. Detta har i flera fall varit möjligt.

Visst intresse finns för svenskt förvaltningskunnande i många länder. Mest utpräglat är detta intresse i flera utvecklingsländer, Sovjetunionen och Östeuropa. Även andra länder är intresserade av att köpa svenskt förvaltningskunnande och lösningar på förvaltningsproblem. SIPU har sedan 1982 utvecklat en tjänsteexportverksamhet som 1990 omsätter ca 20 milj. kr. RRV håller på att etablera sig internationellt och röner ett intresse för revisionskunnande och financial management utomlands. Den nuvarande tjänsteexportverksamheten för SIPU och RRV synes ha möjligheter att öka.

Förutsättningarna för att detta skall vara möjligt är att verksamheten får ett starkt stöd av myndigheternas ledningar. Resurser behöver frigöras för exportverksamheten och utlandstjänstgöring behöver betraktas som en merit. Affärsmässighet och kvalitet i utförandet måste prägla exportverksamheten och myndigheterna måste våga och kunna ta risker för att vinna marknadsandelar.

De kvalificerade resurserna måste användas i utlandsuppdragen för att kunna konkurrera med stora, etablerade konsultorganisationer med lång internationell erfarenhet. Fördelarna med tjänsteexporten är de förbättrade möjligheterna att rekrytera och behålla kvalificerad personal, att nya erfarenheter och kunskaper tillförs verksamheten och att effektiviteten ökar genom att personalen tränas i att arbeta på en konkurrensutsatt marknad. Nackdelarna är att de mest kvalificerade medarbetarna ibland inte är tillgängliga. Förutsättningar bör dock finnas att driva verksamheten så att fördelarna överväger.

Till skillnad från t. ex. vägverket och televerket har SIPU och RRV valt att behålla den internationella verksamheten inom myndigheten och inte bryta ut den. SIPU och RRV ser anknytningen till den övriga verksamheten som en viktig förutsättning för en framgångsrik tjänsteexportverksamhet. Endast genom en direkt anknytning till det ordinarie arbetet kan professionalismen i utlandsuppdragen bibehållas och utvecklas.

Myndighetsformen och det förhållandet att konsulterna är statstjänstemän har i en del fall inneburit en konkurrensfördel. I RRV:s fall är det närmast en förutsättning för inriktningen mot institutionssamarbete med likvärdiga organ.

Ett problem som SIPU har upplevt i samband med internationella konsultuppdrag är kostnaderna för långtidskonsulter. Det är för närvarande omöjligt av kostnadsskäl att stationera en myndighetsanställd statstjänsteman utomlands. Statstjänstemän betraktas i skattehänseende som ej utflyttade och måste således betala full inkomstskatt. Dessutom måste hela lönekostnadspålägget betalas av arbetsgivaren. Detta medför sammantaget mycket höga kostnader för långtidskonsulter. Hittills har detta problem kunnat hanteras genom samarbetsavtal med några av Swed-bolagen.

5 Bedömning

SIPU och RRV bedriver båda tjänsteexport. Förutsättningarna är emellertid helt olika för de två organisationerna. För SIPU är tjänsteexporten i dag en omfattande verksamhet och den utgör det kanske största och mest expansiva affärsområdet för organisationen. För RRV är det däremot en mer marginell verksamhet som underordnas verkets huvuduppgifter.

Det finns inte anledning att knyta särskilda politiska mål till här aktuell export av tjänster avseende visst svenskt förvaltningskunnande. Den efterfrågan som kommer via SIDA och BITS bör kunna tillgodoses utan att en särskild statlig producentorganisation vidmakthålls. Marknadsmässiga förutsättningar att nå tillfredsställande lönsamhet i verksamheten synes emellertid finnas. Det finns då skäl att driva den vidare. Med beaktande av krav på konkurrensneutralitet bör därför så goda förutsättningar som möjligt skapas för stabsmyndigheterna att fortsätta och utveckla tjänsteexporten i anslutning till annan verksamhet.

För SIPU:s del är verksamheten numera så omfattande och ekonomiskt betydelsefull att det är naturligt att den internationella verksamheten är ett självständigt affärsområde och har en särskild ledning. Aktiv marknadsföring gentemot olika tänkbara utdragsgivare måste kunna ske så att det stora beroendet av svenska biståndsmedel successivt kan minskas. Samtidigt är det nödvändigt att exportverksamheten är resurs- och kompetensmässigt integrerad med övrig utbildnings- och konsultverksamhet som organisationen bedriver. Därmed kan dubbelriktad kompetensöverföring ske och med en god planering kan variationer i kapacitetsutnyttjandet i viss mån fångas upp.

SIPU:s konkurrenter driver i regel verksamheten i aktiebolagsform. SIPU uppger sig ha vissa image-mässiga fördelar, men samtidigt ha vissa

ekonomiska nackdelar, av myndighetsformen. Bolagsformen kan också ge handlingsfrihet som en myndighet inte har. Sammantaget torde dock inte verksamhetsformen vara avgörande för framgången på marknaden. Valet kan därför underordnas andra överväganden.

För RRV har tjänsteexporten ännu en så begränsad omfattning att några särskilda organisatoriska åtgärder knappast behöver övervägas. Verksamheten kan drivas inom RRV som ett eget resultatområde och med verksledningens engagemang. Marknadsmässiga förutsättningar kan måhända skapas som gör att SIPU kan erbjuda RRV visst administrativt stöd.

Det kan självfallet inte uteslutas att möjligheter till tjänsteexport kan öppnas också på de områden där för närvarande t. ex. statskontoret, SAV och SPV är verksamma. Sådan tjänsteexport bör då kunna ges administrativt stöd av eller kanaliseras genom SIPU.

5 Bedömning

EG-aspekter

Sverige genomför nu tillsammans med övriga medlemsländer i EFTA förhandlingar med EG i syfte att nå ett brett upplagt samarbetsavtal. Inriktningen är att söka forma ett Europeiskt Ekonomiskt Samarbetsområde (EES), inom vilket skall gälla fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och människor. Samarbete avses även förekomma inom områden som forskning, utbildning, miljöpolitik och den s. k. sociala dimensionen.

I direktiven till utredningen erinras om de allmänna kommittédirektiven (dir. 1988: 43) om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten. I denna promemoria belyses EG-aspekter på förutsättningarna för främst stabsmyndigheternas verksamhet.

1 Svensk statsförvaltning och EG

Innan ett EES-avtal föreligger är det svårt att fastställa i vilken utsträckning och i vilka avseenden svenska regelverk behöver anpassas till EG:s regelverk.

Om EES-förhandlingarna leder till att Sverige kan nå ett brett och djupt deltagande i EG:s inre marknad kan emellertid förutses att detta medför konsekvenser för det svenska samhället och svensk statsförvaltning. Effekter kan uppkomma för flera svenska myndigheter som har att administrera ekonomiska och sociala regelsystem. Även om osäkerhet föreligger om den sakliga påverkan som uppkommer kan med säkerhet sägas att ett svenskt deltagande kommer att öka kraven på myndigheterna vad gäller kunskap i fråga om EG:s regelverk på olika områden, språkkunskaper och insikt i EG-arbetets institutionella förutsättningar.

Ett EES-avtal utgör sannolikt inte enbart ett engångsresultat. Det är sannolikt att ett avtal kan innefatta överenskommelser om hur nationella regler och EG-regler skall tillämpas och utvecklas under en övergångsperiod. Vidare kan förutsättas att EG:s bestämmelser och andra förutsättningar löpande kommer att ändras. Efter det att avtal träffats kan därför flera departement och myndigheter förväntas komma att få bedriva ett kontinuerligt bevaknings- och förhandlingsarbete gentemot EG. Sådant arbete kommer att innebära krav på informationssökande, resor och kompetensutveckling. Bl.a. mot denna bakgrund förbereder civildepartementet en utbildning för statstjänstemän i internationellt förvaltningssamarbete och förhandling. Utbildningen avses inledas våren 1991 och ske i samarbete med universiteten i Lund och Stockholm.

En nära samverkan med EG kan antas medföra att en rationaliseringspotential uppstår inom den svenska statsförvaltningen. Detta kan följa av att de gemensamma EG-organen eller nationella organ i andra länder

övertar uppgifter från motsvarande svenska organ. Strukturen för flera myndighetssektorer kan vidare komma att behöva förändras.

Kommerskollegium har sålunda i sin fördjupade anslagsframställning för budgetperioden 1991/92-1993/94 hemställt att en översyn görs av den svenska näringspolitiska myndighetsstrukturen med anledning av den pågående internationella integrationen. Statens pris- och konkurrensverk deltar för närvarande aktivt i det pågående förhandlingsarbetet genom att bistå regeringskansliet med sakkunskap i konkurrensfrågor. Ett EES-avtal kan på konkurrensområdet komma att påverka myndighetsstrukturen vid de myndigheter som har att bevaka konkurrensfrågorna. Konkurrenskommittén kommer bl. a. att se över hur den internationella integrationsprocessen påverkar myndighetsstrukturen vid dessa myndigheter. Liknande översyner kan troligtvis behöva göras även inom andra myndighetssektorer.

2 Stabsmyndigheternas verksamhet och EG

Det svenska harmoniseringsarbetet gentemot EG kan komma att beröra viss verksamhet vid de s. k. stabsmyndigheterna.

Särskilt påtaglig är effekten av de regler för offentlig upphandling som under 1993 förväntas träda i kraft inom EG. Detta berör speciellt RRV som bl. a. har till uppgift att meddela de föreskrifter och allmänna råd som behövs för tillämpningen av den statliga upphandlingsförordningen. Verket har också till uppgift att stödja och granska de statliga myndigheternas upphandling och verka för samordning av denna.

EG:s bestämmelser för offentlig upphandling påverkar bl. a. statskontorets uppgifter i anslutning till upphandling av ADB-utrustning för statsförvaltningen.

Statskontorets arbete med kravspecifiering och utvärdering av ADB-utrustning berörs av krav på en ökad användning av europeiska och internationella standards. Statskontoret berörs också av standardiseringsarbetet inom EG när verket följer utarbetande av standards och de principer och regler som kommer att gälla för provning och certifiering inom ADB-området.

Statskontoret kan vidare beröras av de planer som finns inom EG att knyta samman medlemsländernas administrativa system för bl. a. beskattning, folkbokföring, arbetsförmedling samt av strävanden att underlätta informationsutbytet mellan medlemsländernas förvaltningar och EG-kommissionen. Dessa planer bygger på nyttjandet av en avancerad ADB-teknik, som innebär både restriktioner och möjligheter för den svenska förvaltningen när ett samarbete kommer till stånd. Statskontorets roll i sammanhanget kan vara att, mot bakgrund av sin tekniska kunskap och sin kännedom om svenska institutionella förhållanden, bevaka utvecklingen av dessa planer samt att söka påverka planerna och dra slutsatser för svensk vidkommande.

Bestämmelserna i ett EES-avtal om fri rörlighet för arbetskraften kan komma att beröra samtliga statliga myndigheter och därmed också SAV,

som bl. a. har till uppgift att ge myndigheterna stöd och råd i arbetsgivar- och personalpolitiska frågor.

Flera av stabsmyndigheterna bistår i dag regeringskansliet i internationella frågor. För att få underlag till Sveriges agerande i internationella handelsfrågor anlitas t. ex. RRV av utrikesdepartementet som remissinstans och som sakkunnig i upphandlingsfrågor. SIPU samarbetar för närvarande med utrikesdepartementets handelsavdelning för att kunna erbjuda utbildning och höja kompetensen i internationella frågor inom statsförvaltningen.

3 Bedömning

Ett fördjupat och breddat svenskt deltagande i EG:s inre marknad genom ett EES-avtal, kommer att beröra hela det svenska samhällslivet och därmed också den svenska statsförvaltningen. Det är emellertid svårt att innan ett EES-avtal föreligger dra några mer bestämda slutsatser om hur ett avtal med EG kan komma att påverka olika verksamheter vid de s. k. stabsmyndigheterna. Några översiktliga bedömningar synes dock redan kunna göras.

Statskontoret och RRV kan medverka i arbetet med att se över hur den svenska myndighetsstrukturen inom olika områden bör anpassas till de nya förutsättningar som skapas med den internationella integrationen. Ett syfte härmed kan vara att förverkliga de rationaliseringsmöjligheter som kan finnas. Regeringen har redan aviserat att detta ska göras inom det näringspolitiska området. Integrationsprocessen påverkar också myndighetsstrukturen vid de myndigheter som har att bevaka konkurrensfrågorna. Stabsmyndigheterna kan också behöva bistå med utredning av konsekvenserna för svensk förvaltning av nya EG-förslag samt mer aktivt delta vid utformningen av internationella regler som berör svensk statsförvaltning.

I samband med ett EES-avtal kommer informations- och utbildningsbehovet inom förvaltningen att öka. Stabsmyndigheterna kan här bistå regeringskansliet. RRV kan stödja regeringskansliet i arbetet med hur regler för offentlig upphandling skall tillämpas. Detta regelverk kommer speciellt att beröra RRV:s arbete med att meddela föreskrifter och allmänna råd för tillämpningen av den statliga upphandlingsförordningen.

EG-kommissionens nuvarande arbete beträffande offentlig upphandling kan vidare innebära att Sverige kan komma att få inrätta ett statligt övervakningsorgan för dessa frågor. Stabsmyndigheterna kan vidare stödja regeringskansliet genom att bevaka de planer som finns inom EG att knyta samman medlemsländernas administrativa system för vissa ansvarsområden och se vilka möjligheter och restriktioner detta erbjuder för svensk statsförvaltning. Statskontoret kan här komma att få stärka sin bevakning samt dra slutsatser för svenskt vidkommande.

Bestämmelserna i ett EES-avtal om fri rörlighet för arbetskraften kan även komma att beröra personal- och arbetsgivarfrågor inom statsförvalt-

11 11-0537 SOU 1991:41

ningen. Med anledning av detta kan SAV komma att behöva öka sina insatser vad gäller råd och stöd till myndigheterna.

Stabsmyndigheternas stödverksamhet till myndigheterna och regeringen påverkas således i olika avseenden av ett brett och djupt svenskt deltagande i EG:s inre marknad. Stödverksamheten kan komma att försvåras av att utländska institutionella förhållanden och regelverk i allt större utsträckning behöver beaktas i arbetet. Betydande kunskap om de förutsättningar som gäller inom EG kan komma att krävas för att ett meningsfullt stöd skall kunna lämnas. Det kan vara svårt för en stödorganisation att över ett brett fält kunna ha sådan kunskap. Det kan ifrågasättas om andra än sakansvariga myndigheter och fackdepartementen har förutsättningar att bygga upp och vidmakthålla sådan kunskap.

Försvarets civilförvaltning

Utredningens närmare analys av FCF:s verksamhet inleddes i januari 1991 med anledning av uttalanden i budgetpropositionen (prop. 1990/91:100 bil. 15). Vid den tidpunkten hade utredningen lagt fast en metod som tillämpats för arbetet. Parallellt med att analysen av FCF genomfördes, utformade utredningen också en grundsyn på hur stödet till regeringen och dess kansli samt till myndigheterna i sina huvuddrag bör organiseras och bedrivas.

För övriga myndigheter som redan från början direkt berörts av utredningens arbete har deras skiftande verksamhet, uttryckt i tjänster och produkter som tillhandahålls, strukturerats efter uppdragsgivare, användare, marknadssituation samt finansieringsform. Frågor behandlas vidare i många fall temavis utan avgränsning till enskilda myndigheter. Syftet med denna arbetsmetod har varit att söka frigöra verksamhetsområdena ur den nuvarande institutionella ramen för att därigenom underlätta diskussionen om konturerna till en framtida stödorganisation.

Vad gäller FCF har den metoden inte använts fullt ut. Skälen är att FCF ingår i "koncernen" det militära försvaret som styrs med försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) och det rollspel som där tilldelar berörda myndigheter vissa uppgifter och befogenheter. Myndigheterna inom det militära försvaret sammanhålls också ekonomiskt i en gemensam utgiftsram, vilket ytterligare präglar rollspelet dem emellan. Det har därför inte varit meningsfullt att studera FCF:s uppgifter (tjänster och produkter) utan att samtidigt beakta dess roll inom försvarsmakten.

I det följande presenteras först FCF:s verksamhet och roll inom ledningssystemet samt pågående utveckling inom FPE. Därefter diskuteras en strukturering av FCF:s nuvarande verksamhet med utgångspunkt i att organisatoriska särlösningar vad avser viss service och administration bör undvikas för försvaret när samlade lösningar för hela statsförvaltningen är rationella. Den verksamhet vid FCF, som i allt väsentligt motsvarar det stöd som några av stabsmyndigheterna erbjuder, preciseras närmare i produkter och tjänster i syfte att värdera dessa mot utredningens grundsyn på hur stödverksamhet bör organiseras. Avslutningsvis görs en bedömning av hur FCF:s nuvarande verksamhet bör organiseras med hänsyn till pågående rollförändring mellan regeringen och myndigheterna.

1 FCF:s verksamhet

I verksamhetsplanen delar FCF in sin verksamhet i fem internprogram, nämligen personaladministrativt stöd och värnpliktsförmåner, personaladministrativa stödsystem, ekonomisk redovisning, patentverksamhet och

rättsliga angelägenheter. Därutöver utförs internadministration och viss sakverksamhet. En kort redovisning av verksamheten inom resp. internprogram ges i det följande.

Den verksamhet som FCF utför på uppdrag inom försvarsmakten är för närvarande huvudsakligen direkt anslagsfinansierad och erbjuds som s. k. gratistjänster till försvarets myndigheter. Driften av förmånssystemen kommer dock att avgiftsfinansieras fr.o.m. budgetåret 1991/92. Verksamhet som utförs för myndigheter utanför försvarsmakten avgiftsfinansieras.

1.1 Personaladministrativt stöd och värnpliktsförmåner

Inom programmet utförs stödjande, rådgivande och konsulterande uppgifter inom det personaladministrativa området (PA-området). Vidare handläggs ärenden om förmåner till anställda, om familjebidrag och vissa andra förmåner till värnpliktiga och deras anhöriga samt om förmåner till FN-personal.

Det personaladministrativa stödet omfattar främst frågor om arbetsrätt, anställningsfrågor och förmåner. FCF företräder, enligt delegering från SAV, myndigheterna inom försvarsdepartementets område som arbetsgivare vid och utom domstol i rättstvister enligt huvudavtalet m. m. FCF stödjer även efter avrop myndigheterna som arbetsgivare i lokala tvisteförhandlingar. Vad gäller anställningsfrågor och förmåner lämnas stöd i form av rådgivning, information och utbildning om löneersättning, arvoden och pensionsärenden, semester samt tjänstledighets- och arbetstidsfrågor m. m.

Övrigt stöd lämnas efter avrop i form av konsultinsatser och utbildning. Handböcker och andra publikationer framställs också. FCF deltar även i utredningar inom PA-området, oftast tillsammans med de centrala staberna inom försvarsmakten.

Uppgifterna inom värnpliktsområdet regleras främst genom värnpliktsförmånsförordningen (1980:1035) och familjebidragslagen (1978:520). Verksamheten omfattar handläggning av vissa familjebidragsärenden, tillsyn över familjebidragsnämndernas verksamhet, beslut om särskild ekonomisk hjälp till civilförsvarspliktiga och repetitionsutbildningsvärnpliktiga (RU-värnpliktiga). FCF utfärdar även tillämpningsföreskrifter till värnpliktsförmånsförordningen samt är besvärsinstans i frågor som rör denna.

1.2 Personaladministrativa stödsystem

Internprogrammet ansvarar för att utveckla, driftsätta och förvalta system för löner och andra förmåner. På uppdrag av försvarets myndigheter ansvarar enheten även för utveckling och drift av datorstöd inom övrig personaladministration. Förutom myndigheterna inom försvarsmakten utnyttjar rikspolisstyrelsen försvarets lönesystem.

FCF:s driftuppgifter avser systemförvaltningsansvaret, central administration samt funktioner för användarstöd som t. ex. installationer och utbildning. Driften av systemen sker i samtliga fall på lokaldator vid regional eller lokal myndighet.

Systemutvecklingen inom PA-området koncentreras enligt ÖB:s upp-

drag fr.o.m. budgetåret 1990/91 till LSS-projektet (lokalt servicesystem). Projektet syftar till att utveckla ett nytt PA-stöd som avlöser flera av nu tillämpade system. Projektet beräknas pågå t.o.m. budgetåret 1993/94.

1.3 Ekonomisk redovisning

Inom internprogrammet ekonomisk redovisning ansvarar FCF för utveckling, central administration, installationer och användarstöd m.m. av försvarets ekonomisystem, inkl. dess specialversioner med bl.a. försvarets budgetsystem. Tillsynsansvar med föreskriftsbehörighet utövas för att tillgodose kraven på en rättvisande redovisning och en säker medelshantering vid myndigheterna inom försvarsmakten. Inom programmet deltar också FCF i utredningar om redovisning och ekonomistyrning främst tillsammans med de centrala staberna inom försvarsmakten. Huvuddelen av fackuppgiften inom sakområdet Kameraltjänst utförs även inom programmet.

Verksamheten inom programmet är för närvarande inriktad på att utveckla, driftssätta och förvalta försvarets ekonomisystem för lokal nivå, F/S LOKAL. Systemet är lokaldatorbaserat. Samtliga försvarsmyndigheter, ca 120 st. fördelade på 55 installationer, skall enligt ÖB:s uppdrag fr.o.m. budgetåret 1991/92 tillämpa F/S LOKAL version 4, som är anpassad till en ny redovisningsplan (basplanen). Berörda myndigheter skall utbildas i redovisning enligt principerna för den nya basplanen.

Vad gäller utvecklingsinsatser inom redovisningsområdet kan särskilt nämnas utvecklingen enligt ÖB:s uppdrag av ett nytt koncernsystem (F/S KONCERN) baserat på F/S LOKAL:s tekniska konstruktion samt dess budget- och redovisningsprinciper.

1.4 Patentverksamhet

Patentenheten, som är lokaliserad till Stockholm, ansvarar bl.a. för handläggning av ärenden om patent, mönsterskydd och andra immaterialrättsliga frågor för myndigheterna inom försvarsdepartementets område. Verksamheten styrs främst av lagen om rätt till arbetstagares uppfinningar (1949:345) och försvarsuppfinningslagen (1971:1078) samt internationella avtal om försvarsuppfinningar. FCF företräder försvaret i dessa frågor. Även administration av avtal avseende försvarsuppfinningar samt information, utbildning och rådgivning i dessa frågor ingår i verksamheten.

Mot ersättning biträds också andra myndigheter än de inom försvarsmakten. Det är främst vattenfall, vägverket och i viss mån statens järnvägar som efterfrågar enhetens tjänster.

1.5 Rättsliga angelägenheter

Den dominerande uppgiften inom det rättsliga området är att utreda och reglera skador där staten är ersättningsskyldig, bl.a. skadeersättningar enligt trafikskadelagen (1975:1410). Eftersom statens egendom inte är försäkrad kan FCF:s uppgifter i detta avseende liknas vid dem som ett

försäkringsbolag utför. Enheten bevakar också statens rätt, utom vad avser fast egendom. I uppgiften ingår bl.a. att föra statens talan vid och utom domstol. FCF är även bevakningsmyndighet enligt avskrivningskungörelsen (1965:921) och enheten handlägger därmed indrivningsärenden för myndigheter under försvarsdepartementet. Vidare lämnas stöd till myndigheter inom det juridiska området i övrigt, bl.a. i frågor om avtal och köprätt. Enhetens uppgifter avser hela försvarsdepartementets område.

Mot fast avgift reglerar FCF även trafikskador samt lämnar stöd i fråga om skadereglering, främst vad avser personskador, till civila myndigheter. Det är främst statens järnvägar, vägverket, domänverket, banverket och rikspolisstyrelsen som efterfrågar dessa tjänster.

Till FCF är knuten en rådgivande nämnd, försvarets skadereglerings-nämnd. Nämndens yttrande skall inhämtas när fråga uppkommer om att utge ersättning över visst belopp.

1.6 Övrigt

Den administrativa verksamheten, internprogram 0, omfattar verksledningen samt verkets administrativa service. Vid internprogrammet redovisas hyror och andra gemensamma kostnader. Programmet ombesörjer även gratistjänster i fråga om löne- och ekonomiadministration för bl.a. vissa nämnder under försvarsdepartementet, arkivtjänst avseende äldre räkenskaps- och andra handlingar för försvaret samt intäktsfinansierade uppgifter i fråga om reseräkningsreglering och distribution av avtalstryck m.m.

Uppdraget Vissa ersättningar m.m. indelas i ersättningar i anledning av kroppsskada, skadeersättningar, förslagsersättningar, täckande av vissa medelsbrister och avtalsersättningar. Ersättningar i anledning av kroppsskada avser huvudsakligen kostnader för livräntor som riksförsäkringsverket betalar till skadade och efterlevande. Skadeersättningar, både för person- och sakskador, avser medel som utbetalas med anledning av skador i militär verksamhet. Förslagsersättningar avser medel för ersättningar enligt beslut av försvarets centrala förslagskommitté samt för vissa kostnader för att främja förslagsverksamheten. Täckande av vissa medelsbrister utgörs av medel som efter FCF:s beslut får användas för att täcka kassabrister som uppstår vid försvarsmaktens myndigheter. Avtalsersättningar upptar medel för ersättning för viss kopiering inom försvaret.

2 FCF:s roll inom ledningssystemet

FCF ingår bland de s.k. gemensamma myndigheterna (huvudprogram 5) på central nivå inom det militära försvaret. Dessa genomför stödproduktion till ÖB:s och försvarsgrenschefernas huvuduppgifter att producera och vidmakthålla krigsförband samt upprätthålla beredskap. Enligt förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten har FCF för närvarande uppgifter inom program-, produktions-, fack- och tillsynsrollerna (se underbilaga 23:1).

Det militära försvaret inriktas och styrs inom en gemensam utgiftsram. Det innebär att ändringar av uppgiftsvolymen inom ett område får direkt återverkningar inom andra områden. Myndigheterna inom det militära försvaret utgör därmed en integrerad helhet vad gäller både uppgiftsfördelning och ekonomiska resurser.

ÖB fastställer, i sin roll som övergripande programsamordnare, bl. a. vilka ekonomi- och budgetsystem som skall tillämpas inom försvarsmakten. Enligt regeringens direktiv fastställer ÖB också en ekonomisk planeringsram för resp. myndighet på central nivå. Försvarsgrenscheferna beslutar genom sin budgetstyrning om omfattningen av den stödverksamhet som myndigheterna inom resp. försvarsgren totalt kan efterfråga, utöver de tjänster som finansieras genom direkt anslag till t. ex. FCF (s. k. gratistjänster). De centrala myndigheternas anslagsframställningar för ett visst budgetår blir därmed ekonomiskt, och volymmässigt, avvägda inom den totala planeringsramen för det militära försvaret.

Nämnda förhållanden innebär att FCF huvudsakligen arbetar i en monopolsituation i sin produktionsroll inom försvarsmakten. I sin tillsyns- resp. fackroll har FCF "monopol". Programrollen omfattar endast FCF:s interna verksamhet.

3 Utveckling av ledningssystemet inom det militära försvaret

Riktlinjerna för utvecklingen av ledningssystemet inom det militära försvaret överensstämmer med den utveckling som nu sker inom hela statsförvaltningen. Utvecklingen går mot en ökad målstyrning samtidigt som uppföljning och utvärdering av genomförd verksamhet ges ökad tyngd. De övergripande målen för viss verksamhet relateras till ekonomiska ramar som är gränssättande för ambitionen.

För att uppnå en effektiv och rationell verksamhet inom försvarsmakten krävs det enligt regeringen bl. a. att ansvars-, kompetens- och befogenhetsfördelningen blir klarare än den är för närvarande (prop. 1990/91:102 bil. 1). Föredragande statsråd redovisar i propositionen ett antal områden inom vilka ett översynsarbete är aktuellt under kommande försvarsbeslutsperiod. Regeringen föreslår bl. a. att försvarsmakten endast bör omfatta myndigheter som har till huvuduppgift att medverka till att producera och vidmakthålla krigsförband eller att upprätthålla den militära beredskapen. Detta bör gälla såväl i fred som under höjd beredskap och i krig. Därmed kommer försvarsmaktsbegreppet att få ett snävare och tydligare innehåll än idag.

Inom försvarsdepartementets område är strävan också att undvika organisatoriska särlösningar. Utgångspunkten är att behov av administrativt stöd bör tillgodoses på ett sätt som är rationellt för hela statsförvaltningen. Endast för försvaret unik verksamhet bör tillgodoses med resurser som organisatoriskt knyts till försvarsmakten.

Som ett steg i denna utveckling föreslår regeringen att från budgetåret

1992/93 ytterligare fyra myndigheter, däribland FCF, inte skall ingå i försvarsmakten och inte heller anslagsfinansieras inom utgiftsramen för det militära försvaret. ÖB bör enligt förslaget inte ha till uppgift att avväga resursbehoven eller i övrigt utöva någon programsamordnande roll för de myndigheter som flyttas ur försvarsmakten.

Inom det militära försvaret pågår ett utvecklingsarbete i linje med den inriktning som anges i propositionen. ÖB:s verksamhetsidé (VI 90) innebär bl.a. att slutprodukten, krigsförbanden, sätts i centrum för försvarsmaktens verksamhet och att den operativa rollen blir tydligare som kravställare och kontrollant. En översyn av de s.k. gemensamma myndigheterna genomförs därför i syfte att finna sådana former för styrning av stödmyndigheterna att balans erhålls mellan de resurser som avsätts för direkt produktion av krigsförband och resurser för stöd till denna. Utvecklingen innebär en övergång till en efterfråge- eller uppdragsstyrning av verksamheten. Den innebär också ett tydligare kund- och leverantörsförhållande mellan företrädare för krigsorganisationen och dess producenter.

Den fackroll de gemensamma myndigheterna haft inom skilda områden, som innebär att vara stabsorgan åt regeringen, ÖB och försvarsgrenscheferna, föreslår ÖB skall utgå inom ledningssystemet. Det finns, enligt ÖB, dock alltjämt skäl att på ett rationellt sätt skapa tillgång till specialkompetens i organisationen inom skilda områden. På central nivå inom försvarsmakten bör därför ett antal funktionscentra finnas som arbetar inom olika kompetensområden.

Tillsynsrollen inom ledningssystemet bör enligt ÖB så långt möjligt kunna utövas av de tillsynsmyndigheter som verkar inom den civila delen av samhället. Ett ökat tillsynsansvar från civila myndigheter får dock inte medföra att försvarsmaktens verksamhet onödigt försvåras eller fördyras.

4 Diskussion

Förnyelsearbetet inom statsförvaltningen innebär att regeringens styrning av myndigheterna blir mål- och resultatorienterad. Myndigheterna ges också ett ökat ansvar för resultaten av verksamheten och ökade befogenheter att avgöra hur den skall bedrivas. Uppföljning och kontroll av resultaten ges ökad tyngd.

Mot bakgrund av att ansvars- och befogenhetsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna ändras, förändras också förutsättningarna för stabsmyndigheternas arbete. Utredningens uppgift är att anpassa stabsmyndigheternas roller och uppgifter så att de kan utgöra ett effektivt stöd till regeringen och övriga myndigheter vid en ändrad rollfördelning dem emellan. Stabsmyndigheterna lämnar för närvarande stöd och service inom många områden såväl till regeringen och dess kansli som till myndigheterna.

Inom försvarsdepartementets område arbetar FCF med uppgifter som delvis motsvarar stabsmyndigheternas. FCF har i princip samma roll inom de ekonomi- och personaladministrativa områdena (EA- och PA-

områdena) som vissa stabsmyndigheter. Därutöver har FCF uppgifter som rör värnpliktsområdet, patentverksamhet och rättsliga angelägenheter.

Vid en jämförelse mellan FCF och stabsmyndigheterna bör nuvarande rollspel inom det militära försvaret beaktas. Stödmyndigheternas fackroll har medfört att ledningskompetens i viss utsträckning tillförts stödmyndigheterna (huvudprogram 5) istället för myndigheterna inom huvudprogram 1-4. FCF är en samlad expertresurs för EA- och PA-system inom det militära försvaret. Det innebär att övriga myndigheter inom försvarsmakten inte har samma systemövergripande kompetens inom dessa områden som FCF. Detta gäller särskilt inom området ekonomisk redovisning.

Enligt direktiven till utredningen bör så långt möjligt organisatoriska särlösningar för försvaret undvikas. Samma intention uttalas i regeringens proposition (prop. 1990/91:102 bil. 1) om totalförsvaret budgetåret 1991/92. I propositionen framhålls att försvarsmaktsbegreppet bör få ett snävare och tydligare innehåll än idag. Regeringen föreslår bl.a. därför, som nämnts, att FCF skall utgå ur försvarsmakten och inte heller anslagsfinansieras inom utgiftsramen för det militära försvaret.

Utredningen har tolkat direktiven i denna del så att organisatoriska särlösningar vad avser viss service och administration bör undvikas för försvaret om samlade lösningar för hela statsförvaltningen är rationella. Utredningen har därför prövat i vilken utsträckning specialkompetens vid FCF överensstämmer med sådan vid de s. k. stabsmyndigheterna och i vad mån det då är lämpligt att sammanföra denna i en ny organisationsstruktur.

Utredningen har konstaterat att det vid FCF finns en hög kompetens inom EA- och PA-områdena och att det kan finnas positiva effekter med ett ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom dessa områden mellan försvaret och övrig statsförvaltning. Även i syfte att kunna behålla en hög kostnadseffektivitet och kompetens inom stödverksamheten vid vikande verksamhetsvolym inom huvuduppgifterna kan en ökad samordning vara väl motiverad.

FCF:s verksamhet inom EA- och PA-områdena motsvarar vad några av de s. k. stabsmyndigheterna erbjuder. FCF har dock en starkare ställning i ledningsfunktionen inom försvarsmakten än vad stabsmyndigheterna har inom övrig statsförvaltning. I tabell 1 redovisas berörd verksamhet uppdelad på de tjänster och produkter som FCF tillhandahåller. Redovisningen är indelad i EA-system, PA-system samt stöd inom EA och PA.

Tabell 1 Försvarets civilförvaltnings tjänster och produkter inom EA- och PA-områdena

Tjänst/produkt	Beskrivning
EA-system	
Koncern 90	Uppgiften avser att vidareutveckla, underhålla och förvalta koncernekonomisystemet (programvaran). Systemet skall handha den myndighetsinformation som i summerad form levereras till koncernsystemet och görs tillgänglig för koncernintressenterna. Systemet är centraldatorbaserat.
F/S LOKAL standard	Uppgiften är att förvalta, underhålla och vidareutveckla det lokala ekonomisystemet F/S LOKAL (programvaran) i standardversion. Standardversionen omfattar ekonomisk information på kontonivå som sammanhålls av myndigheternas ekonomifunktion. Versionen omfattar kodplan, ekonomisk uppföljning med minst information om bokfört, beställt och budgeterat värde samt budgetfunktion och bokslut.
F/S LOKAL special	Uppgiften är att förvalta, underhålla och vidareutveckla specialversionen av det lokala ekonomisystemet F/S LOKAL (programvaran). Specialversionen omfattar leverantörssystem, kundsystem, personalekonomi med tidredovisning, materielekonomi (fordon m. m.), förplägnadssystem samt bokföringssystem (kostnadsfördelningar och omföringar som inte hanteras av något annat delsystem).
Budgetsystem	Ingår som del i F/S LOKAL standard.
Övriga EA-system	Ingår som del i F/S LOKAL standard eller special.
PA-system	
F/SLÖR	Centralt system för löneuträkning och löneutbetalning inom försvaret.
F/SLÖR DEKOR	Lokalt försvarsanpassat system för myndigheternas kontroll, rättning och rapportering till det centrala systemet. Ekonomisk information överförs automatiskt till ekonomisystemet.
DAMEK	Tilläggsrutin till lönesystemet för frånvarostatistik. Statistiken används i personalvårds- och personalutvecklingsarbete.
PR-rutinen	System för uträkning och utbetalning av reseersättningar och traktamenten inom försvaret.
PR DEKOR	Lokalt försvarsanpassat system (mikrodatorbaserat) för myndigheternas kontroll, rättning och rapportering till det centrala systemet. Systemet omfattar funktionerna registrering, kontroll, rapportering, beräkning av skattefria och skattepliktiga reseersättningar, ut-

	betalning av reseförskott, reseräkningsreglering med utbetalning samt påminnelse och kravrutin. Ekonomisk information överförs automatiskt till ekonomisystemet.
LPI	Datorstöd för information om löne- och personalkostnader samt anställningsvillkor inom försvaret. Syftet är att informationen skall användas som underlag vid förhandlingar och i planering.
PAF-Lokal	Lokalt (mikrodatorbaserat) system för lokal myndighets personaladministration. Systemet registrerar organisationstillhörighet, tjänst, befattning, grad m. m. Systemet är integrerat med och uppdateras från lönesystemet F/SLÖR. Systemet skall även möjliggöra inrapportering till det centrala PA-stödet (PAF-C).
LSS	Utveckling av ett nytt PA-system som tillgodoser de lokala myndigheternas behov av PA-stöd. Nyutvecklingen skall genom integrering av lönesystemet till det samlade PA-stödet öka tillgängligheten till information lokalt och minska dubbelrapportering. Systemet beräknas vara färdigt budgetåret 1994/95.
Hv-Friv	Lokalt system (mikrodatorbaserat) för administration av hemvärns- och frivilligpersonal, t. ex. redovisning, utbetalning och krigsplacering. Ekonomisk information överförs automatiskt till ekonomisystemet.
VAS	Distribuerat system (mikrodatorbaserat) för lokal beräkning och central utbetalning och redovisning av ersättningar till samtliga värnpliktiga under grundutbildning inom försvaret. Ekonomisk information överförs automatiskt till ekonomisystemet.
VAS Res	Lokalt system (mikrodatorbaserat) för stöd vid långtids- och detaljplanering, beställning och uppföljning av de värnpliktigas fria hemresor.
EA och PA stöd	
Kundstöd till centrala mynd. "koncernekon."	Lämna löpande kundstöd inom ekonomiområdet till centrala myndigheter (främst "koncernmyndigheterna").
Basstöd till lokala mynd. (ekonomi)	Det normala kundstödet omfattar råd och hjälp, dels att praktiskt använda ekonomisystemet, dels inom ekonomiområdet i övrigt. En viktig funktion är att lämna stöd vid direkta driftproblem och att hantera kassetter från försystem till lokaldator och koncernkassetter från lokaldator.
Extra stöd till lokala mynd. (ekonomi)	Vid särskilda avrop lämna extra kundstöd inom ekonomiområdet.

Kassabrister	Utredning och beslut om disposition av medel för att täcka vissa kassabrister (motsv.) vid försvarsmaktens myndigheter.
PA-stöd till mynd.	Ge råd och stöd till myndigheterna i ärenden som främst avser anställningsfrågor och förmåner, t. ex. löneersättningar, arvoden och pensionsärenden, semester, tjänstledighets- och arbetstidsärenden. Stödet ges både skriftligt och muntligt.
Stöd vid rutin- och systemutv.	Erbjuda eller efter avrop ta fram kravspecifikationer eller annat underlag för PA- rutiner och ADB-stöd.
Publikationer/ information	Ta fram underlag för och utarbeta handböcker och informationsblad m. m. inom EA-och PA-områdena.
Utbildning	Vid avrop ge vidareutbildning inom EA- och PA- områdena. Utbildningen sker dels i FCF:s regi, dels i samverkan med försvarets förvaltningsskola m.fl.
Konsult-verksamhet	Vid avrop göra konsultinsatser inom EA- och PA-områdena.

Arbetet inom EA-området är främst inriktat på att utveckla, driftsätta och förvalta F/S LOKAL samt att utveckla F/S KONCERN. Övergång till ny redovisningsplan och förändrad budgetfunktion bedöms kräva stora utbildningsinsatser vid samtliga försvarets myndigheter beroende på förändrade tekniska lösningar och tillämpning av nya budgeterings- och redovisningsprinciper. Arbetet omfattar bl. a. att utarbeta utbildningsmaterial samt ge stöd vid utvecklingen av enskilda myndigheters redovisningsplaner.

Vad avser tjänsterna inom PA-system tillhandahålls även de i lokala systemlösningar. Systemen synes vara kostnadseffektiva i jämförelse med motsvarande system inom den civila statsförvaltningen. Skälen härtill synes främst vara det rationaliseringskrav som åvilat stödproduktionen inom försvarsmakten under hela 1980-talet, kundanpassning till en försvarsmaktsgemensam teknisk ADB-miljö och ensad försvarsstandard genom ÖB:s och försvarsgrenschefernas styrning samt en rationell samordning av löne- och ekonomisystem.

Utvecklingen av PA-system är inriktad på integration mellan centrala och lokala delsystem i samverkande system med syfte att ge användarna verksamhetsanpassad information. Försvarets lönesystem är t. ex. sedan många år integrerat med ekonomisystemet och överför automatiskt konterad personalkostnadsinformation till system F/S. Denna utveckling av samordnade EA- och PA-system har underlättats av att FCF i sin organisation har kompetens för utveckling och förvaltning inom båda områdena. Fortsatt utveckling med samma inriktning i lokala systemlösningar är efterfrågad och behöver säkerställas även i nya organisatoriska lösningar.

Utredningens bedömning är att en myndighet som är inriktad på att lämna service till statsförvaltningens myndigheter bör vara intäktsfinansierad. Den blir därmed kundstyrd och det kan säkerställas att myndigheternas efterfrågan och kvalitetskrav blir tillgodosedda.

FCF:s verksamhet inom EA- och PA-områdena är främst inriktad på att lämna stöd till myndigheterna inom försvarsmakten. Visst stöd ges även åt försvarsdepartementet. Verksamheten bör därför i huvudsak kunna hänföras till en servicemyndighet. Kunskap om förhållandena inom försvarsmakten bör även säkerställas vid en myndighet med stabsfunktioner åt regeringen och dess kansli.

Om EA- och PA-funktionerna förs från FCF finns skäl att även granska övriga funktioner i syfte att klarlägga om även andra uppgifter kan samordnas med verksamhet inom statsförvaltningen i övrigt. Utredningen har då valt att först pröva vilken verksamhet som naturligt bör kvarstå inom försvarsmakten. Därvid har bedömts att arbetsgivarbefogenheter inom arbetsrätt vad avser rättstvister, stöd inom värnpliktsområdet, FN-verksamhet, patentverksamheten och uppgiften att upprätta anslagsframställning för vissa nämnder har sådan anknytning till försvarsmakten att de bör behållas inom det militära försvaret. Delar av uppdraget Vissa ersättningar m. m. bör också administreras inom försvarsmakten. Därutöver bör kompetens för den övergripande styrningen inom ekonomiområdet säkerställas inom försvarsmakten.

Tillsynsansvar för att försvarsmaktens myndigheter har en rättvisande redovisning och en säker medelshantering bör kunna åvila revisionen och stabsmyndigheten samt koncernledningen inom försvarsmakten.

Koncernledningens tillsynsansvar bör kunna utövas av en internrevision som lyder direkt under ÖB samt ekonomifunktionen i försvarsstaben. Utredningen har erfarit att en kompetensuppbyggnad avseende internrevision har påbörjats inom försvarsstaben som ett steg i utvecklingen av ledningssystemet. Ledningen för ekonomi i försvarsstaben bör utfärda erforderliga bestämmelser utöver de som regeringen, eller annan myndighet efter regeringens bemyndigande, fastställer.

Fackuppgiften Kameraltjänst definieras för närvarande inom försvarsmakten som en sammanfattande benämning för kassatjänst, handläggning av avlöningsärenden och därmed sammanhängande anställnings- och avtalsfrågor samt kassa- och kostnadsredovisning. Uppgiften att planera för dessa uppgifter i krig kan, enligt utredningens uppfattning, utföras av den myndighet som har motsvarande uppgift i fred. Högsta ledningens behov att styra berörda uppgifter i krig kan säkerställas genom att erforderlig personal krigsplaceras i högkvarteret. I likhet med ÖB anser utredningen att fackrollen inom ledningssystemet bör kunna utgå.

Utredningen har inte sett det som sin uppgift att mer i detalj utreda hur den verksamhet som bör kvarstå inom det militära försvaret organisatoriskt bör inordnas inom försvarsmakten. Detta bör kunna utredas i särskild ordning. I det följande redovisas motiven till utredningens ställningstaganden. För att ge viss konkretion åt diskussionen anges exempel på möjlig ny värdmyndighet för berörda verksamheter.

Arbetsgivarbefogenheter i alla dess former bör så långt möjligt åvila den myndighet vid vilken berörd personal är anställd. Denna uppfattning redovisades bl. a. i utredningen om personaladministration m. m. inom försvaret (PEU 84). Inom arbetsrätt, t. ex. vid förhandlingar vid och utom domstol i rättstvister enligt huvudavtalet m. m. bör försvarsmakten kunna

företrädas av en myndighet på central nivå inom försvaret. Ansvaret för verksamheten kan t. ex. övertas av försvarsstabens personalledning. Stöd till övriga myndigheter vid t. ex. lokala tvisteförhandlingar bör även kunna förmedlas av personalledningen.

Motivet till att stödet inom värnpliktsområdet bör kvarstå inom försvarsmakten är att området har central betydelse för försvarsmakten och att det styrs av pliktlagar som inte tillämpas utanför totalförsvaret. Verksamheten bör i huvudsak kunna övertas av t. ex. värnpliktsverket. Ärenden om särskilda bidrag bör t. ex. kunna övertas av försvarsgrenscheferna när det gäller RU-värnpliktiga och räddningsverket när det gäller civilförsvarspliktiga. Regeringen har föreslagit (prop. 1990/91:102 bil. 1) att administrationen av familjebidragen skall föras över från de kommunala familjebidragsnämnderna och FCF till de allmänna försäkringskassorna och riksförsäkringsverket.

FN-verksamheten är en naturlig del av försvarsmaktens uppgifter. Stödet till denna verksamhet bör kunna utövas av arméstabens FN-avdelning.

Patentverksamheten är till sitt innehåll och lokalisering skild från övrig verksamhet vid FCF. Den skulle, med hänsyn till den särpräglade men homogena verksamheten, kunna knytas till många nya värdmyndigheter. Ett alternativ skulle t. ex. kammarkollegiet kunna vara. Motiv för detta kan vara att söka bredda verksamheten så att enheten blir statens patentorgan i stället för främst försvarets. Mot detta talar emellertid att både inom stora företag och inom statsförvaltning har utvecklingen gått mot att patentenheter har organiserats nära den verksamhet som har behov av dess tjänster. Som exempel kan nämnas att televerket har egen patentenhet. Inom försvaret spelar dessutom sekretess och bevakning av utländska patent stor roll vid samarbetsavtal med utländska leverantörer. Det är främst försvarets materielverk (FMV) som tecknar sådana avtal. Omfattningen av internationellt samarbete inom materielområdet bedöms av många öka i framtiden.

Med hänsyn till hur patentorgan har organiserats i förhållande till berörd verksamhet samt de speciella förhållanden som gäller vid samarbetsavtal som omfattar utländska patent, förefaller det lämpligt att vid en förändring patentenheten vid FCF överförs till FMV.

Arbetet med att upprätta anslagsframställning för Övriga nämnder inom försvaret bör kunna delegeras till resp. nämnd. Vid behov kan resp. nämnd avropa stöd från myndighet med närliggande uppgifter.

Utbetalningar inom uppdraget Vissa ersättningar m. m. bör vad gäller förslagsersättningar och avtalsersättningar överföras till försvarsstabens personalledning resp. militära servicekontor.

Efter denna prövning av FCF:s verksamhet återstår verksamheten vid enheten för rättsliga angelägenheter. Den dominerande uppgiften vid enheten är skadereglering, främst trafikskadereglering, där staten är ersättningsskyldig. Skaderegleringen avser både person- och sakskador. Bland övriga uppgifter kan nämnas indrivningsärenden för myndigheter som hör till försvarsdepartementets område. Den intäktsfinansierade andelen av verksamheten har ökat på senare år genom avtal med rikspolisstyrelsen och andra civila myndigheter om trafikskadereglering, vilket medfört samord-

ningsvinster för staten. För försvaret har den intäktsfinansierade verksamheten medfört att den rättsliga kompetensen kunnat bibehållas samtidigt som bidraget till gemensamma kostnader ökat produktiviteten.

Skulle verksamheten behållas inom försvaret finns, enligt utredningens bedömning, ingen självklar värdmyndighet. Enhetens sakorienterade verksamhet har anknytning till FMV, medan personskaderegleringen mer naturligt skulle höra hemma i försvarsstabens personalledning. Vid en delning av enhetens verksamhet skulle den juridiska kompetensen splittras och krav på specialisering inom visst tillämpningsområde bli större än för närvarande.

En funktionellt lämplig miljö, som även kan erbjuda en bred professionell bas för verksamheten, synes enligt utredningens uppfattning kammarkollegiet kunna vara. Kollegiet företräder också statens rätt och andra allmänna intressen i olika hänseenden samt hjälper myndigheter med att t. ex. driva in fordringar.

Enligt utredningens mening talar övervägande skäl för att verksamheten vid enheten för rättsliga angelägenheter överförs till kammarkollegiet. Därmed kan juridisk kompetens hållas samlad, vilket torde erbjuda goda utvecklingsmöjligheter både för personal och verksamhet. Kammarkollegiet bör därmed även svara för utbetalning av skadeersättningar. Kostnaderna för skadeersättningar som försvaret är ansvarigt för bör på lämpligt sätt belasta försvarsmakten. Försvarets skaderegleringsnämnd bör även kunna knytas till kollegiet.

5 Bedömning

Utredningen har prövat FCF:s verksamhet med utgångspunkt i att organisatoriska särlösningar vad avser viss service och administration bör undvikas för försvaret om samlade lösningar för hela statsförvaltningen är rationella. Utredningen har därför prövat i vilken utsträckning specialkompetens vid FCF överensstämmer med sådan vid de s. k. stabsmyndigheterna och i vad mån det är lämpligt att sammanföra denna kompetens i en ny organisationsstruktur.

Utredningen har konstaterat att det inom FCF finns en hög kompetens inom EA- och PA-områdena och att tjänsterna inom dessa områden motsvarar vad några av stabsmyndigheterna tillhandahåller. FCF har dock en starkare roll i ledningsfunktionen inom försvarsmakten än vad stabsmyndigheterna har inom övrig statsförvaltning. Utredningen bedömer det som möjligt och lämpligt att föra samman huvuddelen av FCF:s uppgifter inom EA- och PA-områdena med stabsmyndigheternas verksamhet och inordna dem i den organisationsstruktur som framkommit för övrigt stöd. Verksamheten inom EA- och PA-områdena vid FCF omfattar totalt en utgift på ca 57 milj. kr. varav ca 28 milj. kr. är intäktsfinansierad verksamhet. Totalt sysselsätts ca 82 årsarbetskrafter inom EA- och PA-områdena. I syfte att säkerställa tillräcklig kompetens och kapacitet för koncernledningens styrning inom ekonomiområdet bör vissa resurser inom detta område kvarstå inom försvarsmakten.

Verksamheten inom EA- och PA-områdena utförs främst på uppdrag av myndigheterna. Därmed kan verksamheten huvudsakligen hänföras till servicemyndigheten. Vissa uppgifter som FCF har bör dock föras till stabsmyndigheten som bör ha kompetens om förhållandena inom försvarsmakten. Det är främst uppgifter och kompetens som hör samman med tillsyns- och fackansvaret som avses.

Utredningen anser att det bör finnas positiva effekter med ett ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte inom EA- och PA-områdena mellan försvaret och övrig statsförvaltning. Stödfunktionerna får därmed en bredare bas för sin verksamhet och bör bl. a. lättare kunna rekrytera, behålla och utveckla kompetens inom verksamhetsområdena. Utveckling mot mer kundanpassade systemlösningar bör även underlättas med hänsyn till att FCF redan har utvecklat och installerar lokalt anpassade och integrerade EA- och PA-system. Fortsatt utveckling med inriktning mot lokala systemlösningar är efterfrågad och behöver tillgodoses av servicemyndigheten. En för statsförvaltningen gemensam servicemyndighet möjliggör också att stödverksamheten alltjämt kan vara kostnadseffektiv även vid minskad verksamhetsvolym inom statsförvaltningens huvuduppgifter.

En farhåga inför att samla EA- och PA-stöd i en gemensam organisation för hela statsförvaltningen, som skall tillgodose skiftande behov inom olika verksamhetsområden, kan vara att kompetens om särförhållanden inte kan bevaras eller att krav på särbehandling av vissa frågor inte kommer att beaktas. Utredningen föreslår därför, mot bakgrund av att det är myndigheternas efterfrågan som skall vara styrande för servicemyndighetens verksamhet och inriktning, att servicemyndigheten blir intäktsfinansierad. Myndigheternas efterfrågan på situationsanpassade och kostnadseffektiva system samt övrigt stöd kan endast få ett reellt inflytande på servicemyndigheten om myndigheterna disponerar de ekonomiska resurserna samt att prissättningen på tjänsterna och produkterna bevakas.

Utredningen har också granskat övriga funktioner vid FCF i syfte att klarlägga om även andra uppgifter kan samordnas med verksamhet inom statsförvaltningen i övrigt. Utredningen har då valt att först pröva vilken verksamhet som naturligt bör kvarstå inom försvarsmakten.

Utredningen bedömer att följande verksamheter bör kvarstå inom försvarsmakten, nämligen arbetsgivarbefogenheter inom arbetsrätt vad avser rättstvister, stöd inom värnpliktsområdet, FN-verksamhet samt patentverksamheten. Vidare bör uppgiften att upprätta anslagsframställning för vissa nämnder behållas inom försvarsmakten. Delar av uppdraget Vissa ersättningar m. m. bör också administreras inom försvarsmakten. Därutöver bör säkerställas att försvarsmakten har tillräcklig kompetens och kapacitet för koncernledningens styrningen inom ekonomiområdet.

I särskild ordning bör utredas hur denna verksamhet organisatoriskt bör inordnas inom försvarsmakten.

Tillsynsansvaret för att försvarsmaktens myndigheter har en rättvisande redovisning och en säker medelshantering bör enligt utredningens uppfattning kunna åvila revisionen och stabsmyndigheten samt koncernledningen inom försvarsmakten. Fackrollen bör kunna utgå ur ledningssystemet inom försvarsmakten.

Efter denna prövning av FCF:s verksamhet återstår verksamheten vid enheten för rättsliga angelägenheter. Den kan enligt utredningens uppfattning inte naturligt föras till en ny värdmyndighet inom försvarsmakten och inte heller naturligt samordnas med stabsmyndigheternas verksamhet. Utredningen bedömer att kammarkollegiet bör vara en funktionellt lämplig miljö för denna verksamhet. Kollegiet kan erbjuda en bred professionell bas för verksamheten som bör kunna erbjuda goda utvecklingsmöjligheter för både personal och verksamhet. Kammarkollegiet bör även svara för utbetalning av skadeersättningar. Kostnaderna för skadeersättningar som försvaret är ansvarigt för bör på lämpligt sätt belasta försvarsmakten. Försvarets skaderegleringsnämnd bör även knytas till kollegiet.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att stödet inom EA- och PA-områdena inom försvarsmakten med fördel organisatoriskt kan inordnas med övrig stödverksamhet inom statsförvaltningen. En förutsättning härför är dock att ÖB, som koncernledare för försvarsmakten, kan ställa rätt krav på myndigheterna inom försvarsmakten, så att dessa i sin tur kan efterfråga stöd med rätt egenskaper från stödorgan utanför försvarsmakten. De centrala staberna kan därför, särskilt inom ekonomiområdet, kompetens- och kapacitetsmässigt behöva förstärkas så att de kan utöva detta ledningsansvar.

Länsstyrelsernas organisationsnämnd

1 LONs roll och verksamhet

LON är ett rationaliserings-, samordnings- och utbildningsorgan för länsstyrelserna gemensamt. Länsstyrelserna liksom LON är förvaltningsmyndigheter och samtliga lyder direkt under regeringen. LON är ett gemensamt organ för både regeringen och länsstyrelser inom länsstyrelseområdet. Nämnden bistår länsstyrelserna i frågor som rör organisation, rationalisering, administrativ utveckling samt uppföljning och utvärdering av verksamheten. I samråd med länsstyrelserna planlägger och anordnar LON utbildning och konferenser för länsstyrelsepersonal. LON genomför på regeringens uppdrag utredningar som rör länsstyrelseorganisationen. LON har även som övergripande uppgift att följa utvecklingen inom länsstyrelsernas verksamhetsområde och vidta de åtgärder som behövs.

LONs bakgrund, uppgifter och verksamhet beskrivs närmare i bilaga 23.

I årets budgetproposition (1990/91:100, bil. 15) tas frågan om behovet av LONs insatser upp. Detta kan efterhand förväntas minska beroende på organisationsförändringar på länsstyrelseområdet. Vidare anges att verksamheten vid LON har en koppling till de frågor som behandlas av förevarande utredning och att LONs roll och verksamhet skall övervägas i det sammanhanget.

Då LON kommit i fokus i ett ganska sent skede i utredningsarbetet, har det varit nödvändigt att gå tillväga på delvis annat sätt än beträffande de övriga myndigheterna. Det betyder att LONs verksamhet behandlas samlat och inte på det temaorienterade sätt som till stor del skett för de sex stabsmyndigheters verksamhet som ursprungligen ingick i utredningens arbete. På i huvudsak samma sätt, som för de övriga myndigheterna, har dock inriktningen varit att identifiera de produkter och tjänster som LON framställer och tillhandahåller olika uppdragsgivare. Behovet, efterfrågan och marknadsförutsättningarna belyses i olika avseenden.

När den närmare analysen av LONs verksamhet var i sin slutfas hade USV kommit fram till huvuddragen i den organisation som i övrigt skall ge stöd åt regeringen och dess kansli samt åt myndigheterna. Ett naturligt moment i analysen av LONs verksamhet blev därför att pröva om regeringens och länsstyrelsernas behov av stöd på ett bra sätt kan tillgodoses av de institutioner som ingår i den organisationens grundstruktur.

LON har bistått med underlag. Intervjuer har gjorts och kontakter har tagits med ett antal länsstyrelser samt intressenter inom civildepartementet, LONs styrelse, centrala organisationskommitte'n för regional statlig förvaltning, riksrevisionsverket (RRV) och riksarkivet. Kontakter på länsstyrelserna har varit ledningsnivån, administrationen, juridiska området, dvs. områden som inte har central sektorsmyndighet. Vidare har information från den enkät som utredningen gjort kunnat utnyttjas.

2 Ändrade förutsättningar

Det finns anledning att först teckna en bakgrund till de ändrade förutsättningarna för regering och berörda myndigheter inom länsstyrelseområdet.

Ny regional statlig förvaltning

En ny regional statlig förvaltning träder i kraft den 1 juli 1991. Reformen är ett led i förnyelsen av den offentliga sektorn. Den nya länsstyrelsen bildas av de verksamheter som idag bedrivs av länsvägnämnden, lantbruksnämnden och den nuvarande länsstyrelsen. Även när det gäller fiske, kommunikation och den del av länsbostadsnämndens verksamhet som avser kommunal bostadsförsörjning och annan samhällsplanering får den nya länsstyrelsen ökade arbetsuppgifter.

I enlighet med vad som anförs i prop. 1988/89:154 Ny regional statlig förvaltning har en central organisationskommitte' bildats och en särskild utredare utsetts i varje län.

Ny länsstyrelseinstruktion

Genom verksledningsbeslutet fastslogs bl. a. att en myndighet skall ha ökad frihet att själva organisera sin verksamhet och att regeringens styrning av organisationen skall begränsas till myndighetens grundstruktur. Detta förhållande gäller även för länsstyrelserna.

Länsstyrelseorganisationen är inte längre fastlagd i den nya instruktionen (1990:1510). Vissa länsexperter skall dock finnas.

Enligt instruktionen skall länsstyrelserna

1. noga följa länets tillstånd och behov,
2. främja länets utveckling och befolkningens bästa,
3. verka för att de fastställda nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet,
4. svara för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter.

Vidare svarar också länsstyrelserna för bl. a. administrativ samverkan inom statsförvaltningen.

Ny budgetprocess

I enlighet med riksdagens beslut sker nu en successiv övergång till den nya budgetprocessen. För flera myndigheter har ett första steg mot en resultatorienterad styrning tagits genom den fördjupade prövningen som skall ske vart tredje år. Även länsstyrelsernas verksamhet kommer att vara föremål för fördjupad prövning, vilket sker för första gången hösten 1992. Länsstyrelserna skall redovisa verksamheten till regeringen under våren 1992 i enlighet med kraven i de särskilda direktiven. För länsstyrelsernas del omfattar den första prövningen endast två budgetår (budgetåren 1993/94 och 1994/95). Prövningen skall resultera i beslut som anger förväntade

resultat, eventuellt ändrad inriktning av länsstyrelsens verksamhet och resurstilldelning för den tvååriga budgetperioden. Hösten 1993 avses endast en förenklad prövning göras.

Regeringen konstaterar i bilaga 2 till budgetpropositionen 1991 att förutsättningarna för att förändra styrningen varierar inom olika verksamheter, dels beroende på arten av verksamhet, dels på att myndigheterna har kommit olika långt när det gäller t. ex. uppföljning och utvärdering. Många myndigheter har betydande svårigheter att redovisa verksamhetens resultat. Arbetet med att utveckla och förändra styrningen inom skilda verksamheter behöver därför drivas vidare med kraft i fortsatt dialog mellan departement och myndigheter. De hittills gjorda erfarenheterna visar bl. a. att myndigheternas redovisning samt det redovisningstekniska stödet behöver vidareutvecklas och att arbetet med att finna relevanta resultatmått inom vissa områden är svårt och kräver tid.

Stöd till förnyelsearbetet

I betänkandet (SOU 1989:56) från utredningen om samordnad länsförvaltning som föregick statsmakternas beslut under hösten 1989, berördes inte frågan om LONs roll eller uppgifter. Som nämnts tas däremot frågan om LON upp i budgetpropositionen 1991, där föredraganden uttalar bl. a. följande. "Behovet av LONs insatser påverkas av den organisationsförändring på länsstyrelseområdet som jag tidigare har redogjort för. Behovet av insatser kan efter hand förväntas minska. Verksamheten inom LON har vidare en koppling till de frågor som behandlas av utredningen (C 1990:04) om stöd till förnyelsearbetet av statsförvaltningen. Jag avser därför att efter regeringens bemyndigande ge utredningen tilläggsdirektiv som innebär bl. a. att LONs roll och verksamhet skall övervägas i det sammanhanget."

3 LONs uppgift

LONs instruktionsenliga uppgifter framgår av bilaga 23. I det följande redovisas dessa uppgifter konkretiserade i ett antal arbetsområden.

LONs uppgift gentemot länsstyrelserna innebär bl. a. att nämnden bistår i vissa frågor, ger råd, verkar för samordning, anordnar kurser och konferenser. LON har också till uppgift att på regeringens uppdrag utföra och medverka i utredningar samt medverka i genomförandet av förändringar.

LONs närhet till länsstyrelseorganisationen framgår också i budgetsammanhang. I årets budgetproposition får länsstyrelserna ett ettårigt ramanslag. Nämnden utgör en anslagspost inom detta ramanslag.

Både länsstyrelser och regering kan vända sig till LON och efterfråga särskild länsstyrelsekompetens. Det är emellertid länsstyrelserna som är de huvudsakliga användarna av LONs verksamhet. Nämnden har få myndighetsuppgifter gentemot länsstyrelserna och har små mandat att verka normerande. Tyngdpunkten ligger på att ge service och ta till vara länsstyrelsernas intressen i olika sammanhang.

4 LONs verksamhet

LON arbetar i projekt eller i arbetsgrupper. Parallellt med detta finns viss löpande verksamhet som består av allmän service till länsstyrelserna i form av telefonupplysningar, rådgivning, information och mindre konsultinsatser. Övergripande bevaknings- och samordningsuppgifter inom länsstyrelseområdet sker inom ramen för arbetsgrupper, projekt och löpande verksamhet. LON svarar även för mindre utredningar, ajourhållning av diarie- och arkivbildningsplan, normalarbetsordning samt länsstyrelsernas blanketter.

Vidare ingår kontinuerlig bevakning och uppföljning av nya och ändrade lagar och författningar m. m.

Till den löpande verksamheten hör också att LON bevakar länsstyrelsefrågor i arbetsgrupper och projekt som initieras av andra myndigheter. Vidare ingår i det löpande arbetet att besvara remisser från regeringen och myndigheter. LON får ofta remisser som bara ställs till nämnden och inte till länsstyrelserna. Ett viktigare ärende remitteras dock både till LON och några länsstyrelser alternativt LON och samtliga länsstyrelser.

4.1 Arbetsområden

LONs verksamhet kan delas in i följande arbetsområden.

1. Övergripande administrativa frågor för länsstyrelserna
2. ADB-frågor
3. Diarie/arkivfrågor
4. Ekonomiadministrativa
5. Personalutveckling/utbildning
6. Juridiska frågor
7. Organisations/allmän utredning
8. Service/rationalisering
9. Löpande verksamhet
10. Intern administration för LON

Innehållet i de olika arbetsområdena beskrivs i det följande. De nedan nämnda projekten avser, om inte annat nämns, budgetåret 1989/90.

Övergripande administrativa frågor

Övergripande administrativa frågor för länsstyrelserna är det minst resurskrävande arbetsområdet. Här ingår t. ex. konferenser för administrativa chefer.

ADB-frågor

Inom ADB-området arbetar LON med bl. a. handbok om AU/ADB-strategier, inköp och fördelning av Nectar-licenser för systemutveckling. Vidare har LON bildat länsstyrelsegemensamma referens- eller arbetsgrupper för större specialområden, exempelvis datakommunikation och länsdatabaser. LON beställer arbete hos LänsData AB.

LänsData AB är ett bolag inom SKD-företagen AB. Bolaget bildades 1988 för att utveckla ett kraftfullare stöd till länsstyrelsernas ADB-utveckling. LänsDatas verksamhet är helt avgiftsfinansierad.

ADB-verksamheten är budgetåret 1989/90 det näst största arbetsområdet hos LON efter organisations- och allmän utredning.

Diarie- och arkivfrågor

Länsstyrelserna hör sammantaget till de största arkivbildarna bland Sveriges myndigheter. LON får – i enlighet med sin instruktion – meddela föreskrifter efter samråd med riksarkivet om länsstyrelsernas diarieföring m. m.

Skulle inte LON handha dessa uppgifter är, enligt riksarkivets mening, det enda alternativet att de återtas till riksarkivet.

För att inte arkiven skall bli alltför omfattande fordras att varje myndighet har sin arkivbildningsplan med gallringsföreskrifter. Särskild problematik tillkommer vid hantering av de hemliga handlingar som länsstyrelserna har.

En ny arkivlag träder i kraft den 1 juli 1991. Den innebär att kraven på myndigheterna att sköta sina arkiv kommer att öka. Riksarkivets och landsarkivens roll renodlas till att öva tillsyn och ge föreskrifter.

Ekonomiadministration

LON var till utgången av budgetåret 1988/89 redovisningscentral för samtliga länsstyrelser, skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter. LON sköter fortfarande vissa löpande ekonomiadministrativa frågor åt länsstyrelserna.

LON fungerar inom det ekonomiadministrativa området på ungefär samma sätt som ett centralt verk med länsorganisation, dock med begränsningen att LON endast kan utfärda allmänna råd. På grund av verksamhetens komplexitet är hanteringen av redovisningssystem, kontoplanskonstruktion, system S-teknik svåra områden för länsstyrelserna. En särskild bokslutsgrupp, bestående av LON, RRV och representanter från länsstyrelserna, träffas 3-4 gånger per år och utgör ett stöd kring ekonomiadministrativa rutiner och redovisningsfrågor. Denna grupp lämnar också allmänna råd. LON medverkar efter överenskommelse med länsstyrelserna och RRV till att länsstyrelsernas bokslut förs samman till en gemensam struktur gentemot riksbokföringen.

LON har enligt ett regeringsbeslut i uppgift att kontrollera och redovisa till regeringen att återbetalning sker varje år av tilldelade medel för rationaliseringsinvesteringar vid länsstyrelserna. Av beviljade lån till samtliga länsstyrelser på sammanlagt 6,8 milj. kr. återstår 3,2 milj. kr. att återbetala. Lånen beräknas vara återbetalda vid utgången av budgetåret 1993/94.

Projektverksamheten inom ekonomiadministration rör utbildning, allmänna råd och utveckling. Under budgetåret 1989/90 har LON haft projekt t. ex. att utveckla metoder för resultatanalys vid fyra länsstyrelser och för internkontroll.

Personalutbildning och -utveckling

Utbildningsverksamheten vid LON har varit långt större tidigare. Projektverksamheten innefattar konferenser, utbildningsinsatser och bl. a. att utveckla projektarbetsformen för länsstyrelserna.

Juridiska frågor

LON bevakar nya lagar och förordningar samt förändringar i regelverk. LON initierar i samverkan med länsstyrelser konferenser och utbildning kring detta. Projekten rör främst konferenser, samordningsfrågor och utredningar. I utredningsverksamheten har handelsregisterfrågor (egeninitierat) varit ett tungt projekt.

Organisations- och allmän utredning

Genom biträde till den centrala organisationskommitte'n för en ny regional statlig förvaltning har LON genomfört eller medverkat i vissa uppdrag. Detta arbetsområde har varit det mest resurskrävande under budgetåret 1989/90.

LON har ansvarat för bl. a. följande projekt: Lantmäteriet på länsnivå, Utvecklat samarbete rörande arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbeten m. m., Den nya länsstyrelsens ansvar inom kommunikationsområdet och Den nya länsstyrelsens mer markerade roll på trafiksäkerhetens område.

Tidningen "24-an" för samtliga länsstyrelser, som är en egeninitierad och resurskrävande verksamhet, ingår även i detta arbetsområde.

Service och rationalisering

Inom detta område återfinns arbetet med blanketter åt länsstyrelserna. Länsstyrelserna svarar själva för blankettkostnaderna. LON tillhandahåller inte något blankettförråd för länsstyrelsernas utan samordnar behovet och håller i utvecklingsarbetet. Blanketterna distribueras till länsstyrelserna direkt från tryckeriet. Samordnade inköp förekommer av t. ex. frankeringsmaskiner för länsstyrelserna.

Löpande verksamhet

Den löpande verksamheten omnämns under avsnitt 4.

Intern administration

LON är samlokaliserat med bl. a. SIPU och utnyttjar vissa gemensamma stödfunktioner som telefonväxel. Den interna administrationen är i övrigt mycket liten.

4.2 Sammanfattning

Verksamheten vid LON skiftar från år till år. Under budgetåret 1989/90 låg tyngdpunkten på organisations och allmän utredning samt ADB-frågor. Under budgetåret dessförinnan förekom också mycket ADB-frågor, men därnäst var ekonomiadministration det största verksamhetsområdet. Det senare förklaras av att redovisningscentralen låg kvar hos LON under budgetåret 1988/89. Även om uppgifterna är föränderliga framträder LONs instruktionsenliga uppgifter såsom en stadigvarande struktur (samordning, konferens, utbildning, utredning, utveckling, allmänna råd osv.) inom de olika arbetsområdena.

5 Uppdragsgivare och avnämare

Projekten har sin grund främst i att LON i samverkan med enskilda länsstyrelser genomför uppdrag alternativt att uppdrag ges från länsstyrelserna samlat. De formella regeringsuppdragen är få men mer resurskrävande. Inom ADB-området avsåg regeringsuppdraget under budgetåret 1989/90 säkerhetsfrågor. Inom organisations- och allmän utredning gällde det, som tidigare nämnts, medverkan i ny regional statlig förvaltning.

Verksamhetens avnämare är – oavsett uppdragsgivare – i huvudsak länsstyrelserna och civildepartementet.

6 Marknadsförutsättningar

Av beskrivningen av LON i denna bilaga samt i bilaga 23 framgår att LON har mycket få uppgifter som innebär myndighetsutövning. LON kan meddela föreskrifter på några områden, nämligen

- beträffande registrering av fastighetsmäklare,
- för tillämpning av handelsregisterlagen,
- om länsstyrelsernas diarieföring m. m.,
- hur länsstyrelserna skall tillhandahålla Upplysnings-centralen uppgifter ur handels- och föreningsregister samt avgifter därvidlag.

LON har i uppgift att tillhandahålla blanketter för arbetet med handelsregistrering och ekonomiska föreningar.

I övrigt får LON ge länsstyrelserna råd i frågor som rör allmänna bestämmelser för arbetet, bl. a. genom att utarbeta en normalarbetsordning för dem.

På grundval av instruktionen, vissa författningar, specialkunskap samt upparbetade relationer med länsstyrelserna har LON en viss monopolställning. Detta förstärks av att LON är anslagsfinansierad. Dess tjänster tillhandahålls i huvudsak avgiftsfritt för länsstyrelserna.

Detta förhållande hindrar emellertid inte länsstyrelserna att vända sig till centrala myndigheter, stabsmyndigheter, högskolor, universitet och konsulter för stöd och service. Ju mer allmän den eftersökta kompetensen

är, desto större möjligheter finns det att söka alternativ och även då inom respektive län.

En annan tendens är den ökade betydelsen av regional samverkan, med eller utan LONs medverkan. Olika kategorier inom länsstyrelserna samverkar över länsgränserna, t.ex. administrativa direktörer, miljövårdsdirektörer och handläggare. Vidare finns inom länsstyrelserna intresseföreningar eller yrkesföreningar för t.ex. länsråden, juristerna, plandirektörerna osv. Dessa har sina egna träffar. Detta nätverk, och den samverkan som LON står för, bidrar till kännedom om kompetensen bland olika länsstyrelser och hos enskilda tjänstemän. Erfarenhetsutbyte kring länsstyrelsespecifika frågor sker därför ofta på ett icke formaliserat sätt mellan länsstyrelserna.

Därtill skall läggas olika utvecklingsprojekt som siktar på att öka samarbetet inom länen. Det gäller bättre samverkan med den regionala statsförvaltningen i övrigt och med kommunerna. Den samordnade personalutbildningen (SAMPU) och SAMBRUKS-projektet är exempel på detta.

Länsstyrelserna utgör en administrativ ryggrad i länen, vilket markeras i den nya länsstyrelseinstruktionen (1990:1510) med ett utpekat ansvar för den administrativa samverkan inom statsförvaltningen. Enskilda länsstyrelser har t.ex. ADB-kapacitet att sälja, andra säljer tjänster inom t.ex. lokalvård och tryckeri.

När det gäller regeringens behov av stöd från LON regleras detta i nämndens instruktion. LON har på uppdrag av regeringen att utföra och medverka i utredningar samt medverka i genomförandet av förändringar. Det står regeringen fritt att välja annan myndighet eller organisation för sådant stöd.

7 Länsstyrelsernas behov av stöd

USV genomförde hösten 1990 en enkät riktad till ett stort antal myndigheter för att belysa statliga myndigheters behov av administrativt stöd inom en rad områden. När enkäten genomfördes var LON ännu inte uttryckligen föremål för utredningens analys. Av denna anledning var urvalet länsstyrelser begränsat. Underlaget har därför senare kompletterats med intervjuer med ett antal länsstyrelser. Resultaten av enkäten och intervjuerna presenteras här nedan.

Av enkäten framgår att länsstyrelsernas behov av stöd inom områdena arbetsgivar- och personalpolitik, personaladministration och kompetensutveckling är relativt litet och förväntas förbli så ett par år framöver. Den bilden överensstämmer också med intervjuresultatet.

Behovet av stöd beträffande verksamhetsanalys, ekonomi och redovisning, lednings- och organisationsutveckling samt ADB varierar mer. Inom dessa områden skiftar behovet av stöd från att vara litet till ganska stort. Behovet förväntas bli oförändrat eller större.

Inom området verksamhetsanalys förväntas länsstyrelsernas behov bli större beträffande analys av mål och verksamhetsinriktning, resultatanalys, lednings- och uppföljningssystem, kostnadsanalyser och kostnadsjäm-

förelser. Mindre intressant är behovet av stöd för formell hantering i budgetprocessen.

Inom området ekonomi och redovisning bedöms länsstyrelsernas behov öka beträffande analys av redovisning och internkontroll. Behovet ökar också för stöd i fråga om användning och utformning av kontoplan, utformning av bokslut och andra rapporter.

Inom området lednings- och organisationsutveckling bedöms behovet komma bli större för utveckling av ledningsgrupp, olika utvecklingsinsatser beträffande chefer, utveckling av arbetsformer och utformning av organisationen.

Inom ADB-området förväntas behovet av stöd bli större på ADB-strategi och ADB-planering, organisationsanpassning vid införande av ADB, gällande normer och standards, ADB-säkerhet, offentlighet och sekretess i ADB-miljö, extern datakommunikation, lokalt nätverk och "öppna system".

I enkäten fick myndigheterna ange hur de inom en given ram skulle disponera resurser under den närmaste tvåårsperioden för köp av stödinsatser. Frågan förutsatte att allt externt stöd tillhandahålls mot betalning.

I svaren från länsstyrelserna prioriterades områdena i följande rangordning.

1. Ekonomi och redovisning
2. Kompetensutveckling för vissa uppgifter
3. ADB
4. Lednings- och organisationsutveckling
5. Verksamhetsanalys
6. Arbetsgivar- och personalpolitik
7. Övrigt (t.ex upphandlingsförfarande, språkvård)
8. Personaladministration.

Länsstyrelsernas svar indikerar att den största betalningsviljan finns för stödinsatser beträffande ekonomi och redovisning, därpå anses kompetensutveckling och ADB vara de mest angelägna områdena att satsa resurser på.

Av intervjuerna framgår vidare att länsstyrelsernas nya roll innebär ett ökat behov av stöd i olika policyfrågor. Stöd av detta slag bör, menar länsstyrelserna, finnas att tillgå hos regeringen och dess kansli. Länsstyrelserna vill ha en starkare samordnare och kravställare i regeringen. Länsstyrelserna vill föra en tätare dialog med regering och departement omkring bl. a. mål- och resultatstyrning.

Den nya rollen för länsstyrelserna ställer ökade krav på en starkare länsstyrelseenhet i regeringskansliet och bättre kontinuitet hos berört fackdepartementet för att kunna motsvara behovet av stöd framöver. Länsstyrelsernas ledningsnivå efterfrågar mer erfarenhetsutbyte kring förnyelsearbetet.

Den nya rollen innebär också förändringar beträffande arbetsform och organisation samt nya tjänstemannaroller, t. ex. att gå från handläggare till mer konsult- och förhandlarroll, vilket behöver stödjas.

Inför övergången till den nya budgetprocessen efterfrågar länsstyrelserna – utöver stöd av mer strategisk och övergripande karaktär – även insatser

i form av information, utbildning och metodstöd om treårsbudgetering, resultatuppföljning och utvärdering. Likaså finns behov av insatser för utvecklingsarbete kring verksamhetsplanering i mätbara termer, produktivitetsmått och ekonomisystem. Ökad hjälp behövs kring kontoplan, utformning av bokslut och andra rapporter. Utvecklingsarbete behövs för att få fram interncontrollers för anslagsbevakning och löpande budgetuppföljning.

Slutligen pekas på behovet av att kunna ha tillgång till stöd från en samlad länsstyrelsekompetens. Enligt intervjusvaren innebär detta antingen att LON bevaras som länsstyrelsegemensam organisation, eller att kompetens finns samlad i en stabsmyndighet eller i regeringskansliet. Länsstyrelsekompetensens koppling till stabsmyndigheterna eller regeringskansliet kan ses som ett behov av större närhet till ett mer övergripande och strategiskt förhållningssätt än vad LON kunnat ha.

8 Länsstyrelserna anlitar externt stöd

När länsstyrelserna själva efterfrågar externt stöd anlitas myndigheter, organisationer och bolag beroende på vilka verksamhetsområden det gäller. Av betydelse är också upparbetade relationer, kvalitet, kostnad m. m. Inom de nedan angivna verksamhetsområdena tecknas det externa stödet.

Inom området verksamhetsanalys anlitas antingen konsultfirma eller LON av de tillfrågade länsstyrelserna. Skälen till varför konsulter anlitas är att länsstyrelsen antingen är väl förtrogen med sådana inom länet eller att LON inte har resurser för problemområdet. När LON anlitas är det av skäl som att kontakten är etablerad. Ett annat skäl är att LON har goda förkunskaper.

Inom området ekonomi och redovisning anlitas stabsmyndigheter, LON och konsulter. När någon av dessa anlitas är det ofta av det skälet att länsstyrelser betraktar organisationen som den enda som kan erbjuda tjänsten. Ett annat skäl är att kontakten är etablerad och det gäller speciellt när LON anlitas.

Inom området lednings- och organisationsutveckling anlitas Statshälsan, stabsmyndighet, LON och konsulter. Kvalitetsskäl är ett återkommande motiv till valet av stödjande organisation. Ett skäl till varför LON anlitas är god kunskap i detaljfrågor.

Inom ADB-området har LON vid ett stort antal länsstyrelser installerat de ekonomiadministrativa programmen PC-LISA och PC-VISA. LON har vidare producerat PC-stöd för att hantera lönegarantiärenden. Inom ADB-området tillhandahåller emellertid LON inte egen konsultmedverkan i projekt avseende löpande arbete med att ta fram program för person- och basdatorer. De tillfrågade länsstyrelserna anlitar i stället televerket, DAFA, LänsData, universitet, högskolor och stabsmyndighet. Angivna skäl till varför dessa anlitades var kvalitetsskäl, att kontakten var etablerad eller att de var billigast.

Det är endast inom ADB-området som LONs tjänster och produkter inte efterfrågas enligt de tillfrågade länsstyrelserna. LONs tjänster efterfrågas

däremot inom samtliga övriga områden som berörs av enkäten, även där behovet är litet. Några långtgående slutsatser av detta resultat är svårt att dra då underlaget är litet. Noteras bör att LänsData AB inrättades för att bl. a. på ekonomiska fördelaktiga villkor ta fram, underhålla och distribuera programvara för länsstyrelserna. Även av intervjusvaren framkommer att LänsData AB har denna roll beträffande konkret ADB-stöd. Kompetensutveckling på ADB-området, som inte är länsstyrelsespecifikt, kan köpas av andra organisationer även inom länet. Andra länsstyrelser som ligger längre fram i ADB-utvecklingen utgör också ett viktigt stöd. Vidare anges att LON har för smal roll inom ADB och inte har utvecklingskraft. Statskontoret nyttjas i stället mer.

9 Sammanfattning

LON är ett för länsstyrelserna gemensamt rationaliserings-, samordnings- och utbildningsorgan. Nämnden genomför dessutom på regeringens uppdrag utred- ningar som rör länsstyrelseorganisationen.

LONs verksamhet avser bl. a. administration, juridik och ADB-frågor. Uppgifter av olika karaktär, både mer övergripande och specifika, sker inom ramen för arbetsgrupper, projekt och löpande verksamhet. De största verksamheterna budgetåret 1989/90 var organisations- och allmän utredning samt ADB. På regeringens uppdrag medverkade LON med utredningsinsatser i anslutning till länsreformen.

LON har myndighetsuppgifter i samband med vissa registerfrågor för länsstyrelserna samt diarie- och arkivfrågor. I övrigt kan LON endast utfärda råd. LONs tjänster tillhandahålls i huvudsak för länsstyrelserna.

Länsstyrelserna vänder sig inte bara till LON utan även till andra myndigheter och organisationer för att få stöd. Det regionala samarbetet, nätverket mellan länsstyrelserna samt den länsvisa samverkan inom offentlig sektor utgör också ett stöd för länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas behov av stöd förväntas bli stort framöver beträffande verksamhetsanalys, ekonomi och redovisning, ledning- och organisationsutveckling samt ADB. Den största betalningsviljan finns för ekonomi och redovisning, viss kompetensutveckling samt ADB.

Länsstyrelserna önskar en starkare samordnings- och kravställande funktion med strategiskt och övergripande förhållningssätt i regeringskansliet. En kraftfull satsning på utvecklingsarbete inför övergången till den nya budgetprocessen efterlyses. Länsstyrelserna anser att det är lämpligt att en samlad länsstyrelsekompetens finns att tillgå som stöd för förnyelsearbetet. Olika former för denna anges.

10 Diskussion

I budgetproposition 1991 framhålls att organisationsförändringen på länsstyrelseområdet påverkar behovet av LONs insatser. Dessa bedöms kunna bli mindre framöver. Dessutom anges att verksamheten inom LON har kopplingar till de frågor som USV har att behandla vad gäller stöd till förnyelsearbetet av statsförvaltningen.

Diskussionen kring LONs roll och verksamhet kommer därför knytas till utredningens arbete i övrigt med följande utgångspunkter.

- Regeringen och myndigheterna behöver förbättrat stöd i förnyelsearbetet.
- Administrativt stöd som berörs i denna utredning lämnas av statskontoret, RRV, SAV, SPV, SIPU, del av kammarkollegiet, FCF och LON.
- Resurserna för administrativt stöd bör vara efterfrågestyrt.
- Det administrativa stödet bör upphandlas under så affärsmässiga former som möjligt.
- Regeringens ägar- och beställarroll behöver förtydligas.
- Myndigheterna har befogenheter och självständigt ansvar att avgöra hur verksamheten skall bedrivas.
- De centrala stödresurserna bör antingen vara stabsresurser till regeringen och dess kansli eller serviceorgan till myndigheterna.
- Särlösningar för olika sektorer bör om möjligt undvikas.
- Enheter i den nya stödorganisationen bör inte annat än undantagsvis utföra tjänster åt både regering och myndigheter.
- Olika stödverksamheter har skilda marknadsförutsätt- ningar.
- Avnämarna förfogar över resurser för att beställa stöd.
- Enheter i stödorganisationen, som är myndigheter, bör inte tilldelas anslagsmedel för allmänt givna uppgifter.

10.1 Vissa förutsättningar

Med utgångspunkt i bl. a. länsstyrelsereformen är även följande utgångspunkter viktiga för diskussionen om stöd på länsstyrelseområdet.

- Länsstyrelserna får själva bestämma sin organisation.
- Den regionala förankringen förväntas få starkare genomslag i länsstyrelsernas verksamhet, vilket kan öka skillnaderna mellan dessa.
- Länsstyrelserna svarar för administrativ samverkan inom statsförvaltningen.
- Länsstyrelserna har gemensamma intressen.
- Länsstyrelserna går in i den nya budgetprocessen med fördjupad prövning under hösten 1992.
- Länsstyrelsernas behov av stöd överensstämmer i stor utsträckning med andra myndigheters behov, samtidigt som länsstyrelserna sinsemellan har likartade behov.
- Länsstyrelserna har själva att bestämma över vilket stöd de behöver.
- LON lämnar för närvarande stöd inom i huvudsak samma administrativa områden som andra stabsmyndigheter. Vissa skillnader finns dock.
- Samlad länsstyrelsekompetens anses vara ett angeläget stöd.

Huvuddragen i utredningens organisatoriska lösning är att stödet till myndigheterna skall ges av en servicemyndighet, en arbetsgivarorganisation och ett konsultföretag. Servicemyndigheten avses tillhandahålla myndigheterna produkter och tjänster där marknadsförhållandena av olika skäl gör myndigheternas valmöjligheter i praktiken starkt begränsade eller utbudet eljest är otillräckligt. Konsultföretaget avses tillhandahålla konsult- och utbildningstjänster mot marknadsmässiga ersättningar. Vidare ingår i lösningen att stödet till regeringen och dess kansli tillhandahålls av en revisionsmyndighet och en stabsmyndighet.

10.2 Ny stödstruktur prövas på länsstyrelseområdet

I vilken utsträckning är det möjligt att ge regeringen och länsstyrelserna stöd av de institutioner som avses ingå i den nya strukturen? Mot bakgrund av angivna utgångspunkter och förutsättningar prövas i det följande denna organisatoriska hypotes genom en fördelning av stödet från LON, dess produkter och tjänster, i den nya strukturen.

Inom *övergripande administration* övergår ansvaret till länsstyrelserna och framför allt till de administrativa cheferna att samverka och anordna egna konferenser.

Inom *ADB-området* finns LänsData AB etablerat. Det förefaller dock inte vara enkelt att få tillräcklig volym i verksamheten. Huruvida ytterligare konsultföretag kan utveckla en marknad inom samma område återstår att se. Länsstyrelserna har redan nu tillgång till konsulter inom ADB i länen. Det har i den enkät utredningen gjort framkommit relativt hög vilja att betala för stöd på ADB-området. Noteras kan att länsstyrelser samtidigt har synpunkter på alltför höga kostnader för konsulttjänster, inklusive LänsDatas tjänster.

Regeringens behov av stöd inom ADB-området avser bl. a. utveckling, bevakning och samordningsfrågor av strategisk karaktär, vilka bör kunna hanteras i stabsmyndigheten. Frågorna ligger inom ramen för ADB-verksamheten för statsförvaltningen i stort.

Inom *diarie- och arkivområdet* utgör LON ett stöd för både länsstyrelser, landsarkiv och riksarkiv. LON avlastar arkivmyndigheterna och förväntas kunna göra det än mer efter 1 juli 1991, när ny arkivlag träder i kraft. Om så inte kan ske, återtar riksarkivet vissa uppgifter. Ansvaret kommer framöver ligga på länsstyrelserna. Något särskilt stöd från landsarkiven kan inte påräknas i deras nya roll.

Konsultföretag kan bedriva allmän utbildning kring diarie- och arkivfrågor. Skall det bli någon större efterfrågan från länsstyrelserna måste deras särskilda behov kunna beaktas.

Inom området *ekonomiadministration* eftersöks mer eller mindre ett löpande stöd, vilket kan ges av en servicemyndighet. Länsstyrelserna behöver stöd kring bl. a. redovisningssystem, kontoplanskonstruktion, system S-teknik och ADB-stöd. Vidare bör servicemyndigheten kunna ge allmänna råd och anordna utbildning.

Behov av stöd ökar i samband med nya budgetprocessen. Det gäller behov av stöd för utveckling, metoder, information och utbildning. Det

gäller stöd för verksamhetsplanering i mätbara termer, resultatuppföljning, produktivitetsmått och bokslutsrapporter m. m. Behovet av detta stöd markeras starkt av länsstyrelserna, vilket återspeglas i enkätresultatet om den höga betalningsviljan för tjänster inom detta område. Konsultföretag bör ha möjlighet att ha länsstyrelserna som kundkrets. Behovet inom detta område är likartat med övriga myndigheters. Länsstyrelsernas komplexitet måste kunna hanteras om tjänsterna skall bli attraktiva.

I samband med den nya budgetdialogen kan regeringen och dess kansli behöva förstärkas på olika vis för att på ett bra sätt kunna leda verksamheten vid de 24 länsstyrelserna. Länsstyrelserna efterfrågar både krav och stöd från regeringen i detta arbete. Det är en stabsfunktion att erbjuda regeringen det stöd den kan behöva.

Länsstyrelserna och deras ekonomiansvariga får ta större ansvar och initiativ för kurser och konferenser.

Kurser och konferenser för *juridikfrågor* får åvila länsstyrelserna. Regeringen har ett samordningsansvar beträffande sakverksamheten och tillhörande juridiska frågor. Vid behov av utredningar kan sådant uppdrag ges till enskild länsstyrelse eller stabsmyndighet. Kompetens för att centralt hantera förvaltningsrätt, länsstyrelsernas styrelse- och nämndarbete m. m. bör kunna åvila ansvarigt departement, dvs. civildepartementet.

Inom området för *organisations- och allmän utredning* kan stabsmyndigheten vid behov bedriva utrednings- och utvecklingsarbete.

Andra uppgifter inom området organisations- och allmän utredning gäller samordning av angelägna medlemsskap för länsstyrelserna. Regeringen kan ge en länsstyrelse i uppdrag att ansvara för sådan uppgift. Konferenser får också länsstyrelserna ansvara för. Huruvida tidningen "24-an" bör finnas som en gemensam tidning för länsstyrelserna eller någon annan form av information till länsstyrelserna kan övervägas. En länsstyrelse kan också få detta som uppdrag.

För *personalutveckling och -utbildning* kan verksamheten fördelas på servicemyndighet, konsultföretag och länsstyrelserna.

Inom området för *service- och rationaliseringsfrågor* kan länsstyrelserna framför allt ansvara för konferenser och utbildning, vilket likaså konsultföretag och servicemyndigheten kan erbjuda. Konsultföretag kan också ta utvecklingsuppgifter. En länsstyrelse kan få i uppdrag av regeringen att sköta viktiga inköp för samtliga länsstyrelser. Blanketter som hör ihop med LONs föreskriftsrätt bör hanteras tillsammans (se registerfrågor nedan). Övriga blankettfrågor kan höra till servicemyndigheten, alternativt hellre att en länsstyrelse får i uppdrag att ansvara för och samordna blanketterna.

Beträffande vissa *registerfrågor* har statskontorets utredning om handels- och föreningsregister föreslagit en ny huvudman. I det fallet kan LONs uppgifter lösas rörande föreskrifter och vissa blanketter. Däremot kvarstår LONs uppgift att meddela föreskrifter avseende länsstyrelsernas registrering av fastighetsmäklare. Den uppgiften är av sådan karaktär att den kan höra hemma i stabsmyndigheten eller överföras till annan central myndighet. Skulle inte huvudmannafrågan lösas för handels- och föreningsregister kan stabsmyndigheten fortsättningsvis hantera uppgifterna. Till-

hörande blankettfrågor måste också beslutas centralt, men det praktiska framtagandet och hanterandet kan handhas av någon länsstyrelse.

Remisser från andra verk och departement rörande länsstyrelseområdet kommer inte kunna hanteras centralt på myndighetsnivå, då service-respektive stabsmyndigheten knappast kan bevaka för samtliga länsstyrelser specifika frågor. Remitterade ärenden rör i hög grad sakverksamheten. Det ankommer i stället på verk och departement att vända sig direkt till länsstyrelserna eller göra ett lämpligt urval om frågan är av mindre vikt.

Samma sak gäller beträffande LONs roll i andra myndigheters arbetsgrupper och projekt, nämligen att lämpliga representanter får hämtas direkt från länsstyrelserna.

Slutligen får övergripande bevaknings- och samordningsuppgifter inom länsstyrelseområdet fullföljas inom berört departement, närmast civildepartementet.

10.3 Stödorganisationen för länsstyrelseområdet – en modell

Efter att LONs tjänster och produkter har fördelats på den nya stödorganisationen framträder följande nya struktur. Det är en servicemyndighet och konsultföretag som ger stöd till länsstyrelserna. Stöd till regering och dess kansli tillhandahålls av stabsmyndighet. Därutöver kommer viss verksamhet att främst omhändertas av länsstyrelserna själva. Vissa uppgifter återgår till riksarkivet. Andra områden kan komma få nya huvudmän. LänsData AB finns redan etablerat på konsultmarknaden för ADB-frågor.

Servicemyndigheten kan ha till uppgift att lämna stöd vad gäller ekonomiadministration och olika rutiner därtill, redovisningssystem, kontoplansfrågor, system S, bokföringssystem, ADB-stöd i ekonomiadministrativt arbete m.m. Servicemyndigheten kan också lämna allmänna råd, information och utbildning. Myndigheten bör ha möjlighet att kunna driva utvecklingsprojekt.

Uppgiften att ensa länsstyrelsernas bokslut till riksbokföringen kan utföras av servicemyndigheten.

För konsultföretaget gäller det att i konkurrens med andra erbjuda sådana tjänster som det faktiskt finns behov av. Flera behov för länsstyrelserna sammanfaller även med övrig statsförvaltning, bl.a. inom följande områden: ekonomi, ADB, verksamhetsanalys, uppföljningssystem, produktivitetsmätning, effektanalys, controllerutbildning, lednings- och organisationsutveckling, kompetensutveckling samt utvecklings- och förändringsprojekt.

Stabsmyndighetens stöd till regeringen på länsstyrelseområdet gäller t.ex. ADB-frågor av strategisk karaktär, ADB-säkerhet, treårsbudgetering och därmed sammanhängade frågor samt utredningar.

LON har vissa uppgifter som till sin karaktär är sådana att de i den nya strukturen bör hanteras av stabsmyndigheten. Alternativa lösningar till stabsmyndigheten är dock möjliga. En utgångspunkt är bl.a. att handels- och föreningsregister får ny huvudman.

En uppgift LON har är att lämna föreskrifter beträffande länsstyrelsernas registrering av fastighetsmäklare. Den uppgiften skulle lämpligen

kunna hanteras av annan central myndighet som t. ex. kommerskollegium.

LON har till uppgift att bevaka länsstyrelsernas återbetalning av rationaliseringsinvesteringar tills lånen är återbetalda vid slutet av budgetåret 1993/94. En sätt att lösa uppgiften är att reglera återbetalningen i kommande budgetbehandling.

Länsstyrelserna får framför allt ett större ansvar för konferenser och utbildning i egen regi. Vidare behöver de ställa krav på servicemyndigheten och konsultföretag så att länsstyrelsernas behov också kan tillfredsställas den vägen.

Ansvaret för samordnade inköp kan av regeringen åläggas en enskild länsstyrelse att utföras för samtligas behov. På samma sätt kan en eventuell gemensam tidning och blanketter hanteras.

Länsstyrelsernas ansvar behöver öka inom diarie- och arkivområdet. Detta hänger samman med att ingen sammanhållande länk som LON kan verka på detta område i den skisserade modellen samtidigt som den nya arkivlagen ställer ökade krav på myndigheterna.

Länsstyrelserna får i den nya strukturen i större utsträckning än nu räkna med remisser från departement och verk. Vidare kommer eventuell representation i myndigheters arbetsgrupper och projekt behöva bemannas direkt från olika länsstyrelser.

Berört departement, d.v.s. civildepartementet, får fullfölja LONs uppgifter i den del som avser att följa utvecklingen på länstyrelsernas verksamhetsområde och vidta de åtgärder som behövs. Samordningsfrågor mellan länsstyrelser samt mellan dessa och andra myndigheter får beaktas i departementets arbete.

I följande avsnitt görs en bedömning av den modell som nu har beskrivits.

11 Bedömning

I modellen ingår ett ökat länsstyrelseansvar på olika områden. Viss rationalitet kan gå förlorad genom att länsstyrelserna får överta uppgifter som idag ligger på LON. Regeringen kan dock ge en enskild länsstyrelse i uppdrag att för samtliga länsstyrelsers räkning utföra viss uppgift. Fördelar med ökat länsstyrelseansvar kommer förmodligen att uppnås mer på sikt, genom att länsstyrelserna kommer finna egna vägar till lösningar eller i samverkan på olika sätt. Sådana lösningar kan bli väl så effektiva som centrala genom t. ex. ökad samordning med andra myndigheter och organisationer i länet (t. ex. Sambruk, SAMPU) och regionalt samarbete mellan länen (t. ex. regionala konferenser). Inget hindrar heller att olika yrkes- och intresseföreningar inom länsstyrelserna aktiverar sig än mer för intressebevakning av olika frågor.

Uppgifter inom det ekonomiadministrativa området förs till servicemyndigheten. Det är en möjlig lösning under vissa förutsättningar. För att en sådan organisation skall kunna fånga upp länsstyrelsernas behov och ge dem ett gott och lättillgängligt stöd behöver en funktion för kund- och

marknadskontakt finnas för bl. a. länsstyrelsesektorn. Detta är för övrigt naturligt i en efterfrågestyrd och intäktsfinansierad verksamhet.

Genom att två kunskapsområden, dvs. länsstyrelse- resp. ekonomiadministrativ kompetens, kopplas samman kan denna särskilda kompetens lättare vidmakthållas och kompletteras när den får verka i en miljö som också arbetar på bredden med ekonomiadministrativa frågor mot hela statsförvaltningen. Det finns därför bättre förutsättningar att i en servicemyndighet kunna behålla och vidareutveckla resurserna och därmed erbjuda kunderna bättre service.

Vissa övriga uppgifter av service- och samordningskaraktär skulle kunna inordnas i servicemyndigheten – om än övergångsvis. Alternativet är att regeringen styr sådana uppgifter till enskilda länsstyrelser med uppdrag att gemensamt handha dessa för länsstyrelserna.

En av fördelarna med en servicemyndighet är att den kommer ha så pass stor kapacitet att den får andra möjligheter till personalförsörjning och personalutveckling än en liten organisation. Vid förändringar i efterfrågan finns en bas för att förändra personalens kompetensinriktning för att bättre svara mot nya behov hos myndigheterna.

Servicemyndigheten kan även utföra visst utvecklingsarbete för t. ex. länsstyrelsernas behov.

Vad så gäller konsultföretag finns LänsData AB redan som en kommersiell lösning för länsstyrelsespecifika behov inom ADB-området, samtidigt som det förekommer kritik mot bl. a. dess priser. LON har nu en roll som beställare hos och delfinansiär av detta bolag.

Konsultföretags möjligheter, utöver LänsData AB, att på andra områden kunna tillhandahålla intressanta produkter och tjänster med sådan kvalitet och prisnivå att det blir volym och lönsamhet i verksamheten är svårbedömbar. Det är en förutsättning för att även särskilda behov beaktas. Tjugofyra regionala myndigheter med likartade uppgifter och rutiner samt med över 6 000 anställda borde dock kunna utgöra ett intressant affärsområde.

Stabsmyndigheten får i modellen stöduppgifter till regeringen på länsstyrelseområdet som rör vissa ADB-frågor, nya budgetprocessen samt utredningar. Uppgifterna är av generellt slag och likartade för hela statsförvaltningen.

Det finns dock några särskilda aspekter på stödet till regeringen och dess kansli. Det kan finnas skäl att överväga även en delvis annan, eller kompletterande, lösning för länsstyrelseområdet. De särskilda aspekterna knyter an till ett mer övergripande och strategiskt synsätt som kommer till uttryck i det nu pågående länsstyrelsereformarbetet och i den komplexitet som ligger i införandet av den nya budgetprocessen.

Regeringen och dess kansli behöver utveckla och förstärka ägar- och beställarrollen inom länsstyrelseområdet. Till det kan behövas särskild bevakning och samordning. Vidare behöver budgetdialogen med länsstyrelserna beredas med många inblandade parter. Frågorna är av den arten att de ligger inom regeringskansliets arbetsområde, men de är samtidigt detaljerade och praktiska i många avseenden. Dessa uppgifter är av helt annan karaktär än de som för närvarande ligger på LON. Strävan är att

regeringskansliets uppgifter så långt som möjligt bör begränsas till principiella och övergripande frågor.

Stödinsatser på länsstyrelseområdet sprids dessutom i den beskrivna modellen till länsstyrelserna själva, till servicemyndigheten, konsultföretag och stabsmyndigheten. Detta kan behöva styras och planeras för att undvika effektivitetsförluster. Detta gäller bl. a. i samband med att regeringen lägger ut olika uppdrag till länsstyrelser – inte minst i ett förändringsskede. Speciellt viktigt är att övergångsvis hålla ihop arbetet.

Mot denna bakgrund kan övervägas om det övergångsvis bör bildas en särskild, liten stabsfunktion för länsstyrelseområdet i eller i nära anslutning till regeringskansliet.

Verksamhet av mer udda natur skulle eventuellt också kunna hanteras av sådan funktion i avvaktan på att en lämpligare lösning kan anvisas.

En eventuell sådan stabsfunktion bör koncentreras till de strategiskt sett viktigaste uppgifterna och där behov av samordning finns, nämligen länsstyrelsernas nya roll och nya budgetprocessen samt därmed sammanhängande frågor. Uppdraget bör vara klart och entydigt angivet. Uppgifternas temporära karaktär bör återspeglas i uppdraget.

Den samlade bedömningen är följande. På länsstyrelseområdet bör goda förutsättningar finnas att kunna tillgodose regeringens och dess kanslis samt länsstyrelsernas behov av stöd inom ramen för den organisatoriska struktur som utredningen överväger för statsförvaltningen i övrigt. Eventuellt kan en särskild och tillfällig stabsfunktion av mycket liten omfattning utformas för att stödja och följa utvecklingen av det reformarbete som nu genomförs på länsstyrelseområdet. Den funktionen bör i så fall finnas i eller i nära anlutning till regeringskansliet.

Myndigheter som lämnar stöd

Flera myndigheter har till huvudsaklig uppgift att stödja regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna i dessas verksamhet. Däremot ägnar de sig i mindre omfattning åt myndighetsutövning gentemot allmänheten. De myndigheter som utredningen enligt direktiven har att behandla är främst statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), statens arbetsgivarverk (SAV), statens löne- och pensionsverk (SPV) samt statens institut för personalutveckling (SIPU). Vidare berörs försvarets civilförvaltning (FCF) och länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON). Kammarkollegiets administrativa serviceverksamhet är också av intresse i sammanhanget. I denna promemoria presenteras några grundläggande uppgifter om dessa myndigheters tillkomst, uppgifter och nuvarande verksamhet.

1 Statskontoret

1.1 Bakgrund

Statskontoret bildades 1680 som en utbrytning ur kammarkollegiet. Verket hade fram till 1920 centrala finansförvaltande uppgifter. Från 1961 är statskontoret efter sammanslagningen med statens organisationsnämnd ett centralt rationaliseringsorgan för statsförvaltningen med utredande och planerande uppgifter.

Även efter 1961 har väsentliga förändringar skett i statskontorets uppgifter. Av särskild betydelse har varit den roll som ADB-frågorna har kommit att få. Statskontoret fick 1963 i uppgift att svara för anskaffning och förvaltning av ADB-utrustning för statsförvaltningen. I syfte att stärka samordningen inrättades 1968 en central datamaskinfond för finansiering av ADB-utrustning till hela den civila statsförvaltningen utom affärsverken. Statskontoret utsågs till samordnare av anskaffningen av ADB-utrustning samt till fondförvaltare. En omfattande systemutvecklingsverksamhet byggdes också upp vid statskontoret. På initiativ av statskontoret bildades 1969 Statskonsult AB som från statskontoret övertog denna konsultinriktade ADB-verksamhet. Statskontorets uppgifter förändrades även genom att under 1960-talet verksamhet bröts ut och bildade försvarets rationaliseringsinstitut och AB Allmänna Förlaget. Vidare överfördes 1963 pensionsbyrån till statens pensionsverk. I början av 1970-talet överfördes också fondbyrån och redovisningscentralen till kammarkollegiet.

1.2 Uppgifter

Enligt förordningen (1988:959) med instruktion för statskontoret är verket central förvaltningsmyndighet för administrativ utveckling och rationalisering – bl. a. automatisk databehandling (ADB) – i statsförvaltningen.

Statskontoret skall på uppdrag av regeringen utföra och medverka i utredningar samt medverka i genomförandet av förändringar. Verket skall också utveckla – och lämna myndigheterna råd och upplysningar om – rationella arbetsmetoder samt administrativa och tekniska hjälpmedel. Vidare skall statskontoret verka för effektiv användning av ADB, bl.a. genom att samordna anskaffning av ADB-utrustning, stödja myndigheternas anskaffning och användning, upphandla viss sådan utrustning samt medverka till användningen av standarder inom ADB-området. Utbildning kan bedrivas i anslutning till projekten.

Statskontorets verksamhetsinriktning sågs över senast i slutet av 1970-talet av utredningen om central rationalisering och ADB. Med anledning av betänkandet (SOU 1979:72) föreslog regeringen (prop. 1979/80:124, FiU 26, rskr. 308) att statskontorets huvuduppgifter bör vara att fungera som utredningsorgan åt regeringen samt att ge vägledning och stöd till myndigheterna i frågor om rationalisering, administrativ utveckling och ADB. Dessa uppgifter svarar alltjämt väl mot de instruktionsenliga uppgifterna.

Med prop. 1987/88:95 om datapolitik för statsförvaltningen påverkades statskontorets upphandlingsverksamhet i flera avseenden. Enligt propositionen måste ansvaret för ADB-användningen åvila den verksamhetsansvariga myndigheten. ADB-investeringarna skall därför i ökad utsträckning bedömas och beslutas av de verksamhetsansvariga. Prövningen av ADB-användningen bör vidare ske i budgetprocessen. Med anledning av detta synsätt skall myndigheterna själva i ökad utstäckning få upphandla ADB-utrustning och det centrala investeringsanslaget som hanterats av statskontoret bör slopas. Från den 1 juli 1990 finansieras vissa större ADB-investeringar genom att myndigheterna utnyttjar en rörlig kredit (prop. 1989/90:100 bil. 1).

Från den 1 juli 1988 delegerades upphandling av enklare och billigare ADB-utrustning till myndigheterna. I fråga om större investeringar ändrades beslutsformen så att användarmyndigheten i samråd med statskontoret fattar beslut i stället för att statskontoret fattar beslutet efter samråd med användarmyndigheten.

I prop. 1987/88:95 inriktar regeringen också en stor del av statskontorets utrednings- och metodarbete på ADB-området. Detta sker genom att en rad uppdrag till statskontoret aviseras vilka skall utföras utan att några särskilda medel beräknas härför. De förändringar som nu angetts gör att statskontorets verksamhet inriktas dels mot för statsförvaltningen strategiska och koncerngemensamma frågor, dels mot generella stödinsatser. Rådgivning, metodstöd och spridning av erfarenheter är viktiga uppgifter.

1.3 Verksamhet

Statskontorets verksamhet är f.n. indelad i tre program. Vilka dessa är och resurserna inom resp. program budgetåret 1989/90 framgår av följande sammanställning.

Program	Milj.kr.	Årsarbets-krafter
Rationaliseringsutredningar	46,1	120
Effektivitetsstödjande verksamhet (utveckling)	36,6	85
Anskaffning och förvaltning av ADB-utrustning	13,4	30
Summa	96,1	235

Statskontoret köper årligen konsulttjänster för ca 10 milj.kr. Detta motsvarar ungefär 15 årsarbetskrafter.

Med undantag för gemensam administration, remissyttranden m. m. bedrivs praktiskt taget all statskontorets verksamhet i projekt. Den 1 juli 1989 fanns inom programmen Rationaliseringsutredningar och Effektivitetsstödjande verksamhet (utveckling) 102 projekt.

Av hela statskontorets projektverksamhet svarade regeringsuppdragen för ca 45 % av de totala projektkostnaderna budgetåret 1989/90. Egeninitierade projekt utgjorde ca 50 % och myndighetsuppdragen ca 4%.

Inom *utredningsverksamheten* är regeringskansliet den klart största uppdragsgivaren. Regeringsuppdragen utgjorde drygt 80 % av de totala projektkostnaderna 1989/90. Civildepartementet svarade ensamt för omkring 1/3 av regeringsuppdragen, och uppdragen därifrån gäller ofta koncerngemensamma frågor, där statskontoret ges det primära utredningsansvaret. Projekten är ofta långvariga och resursmässigt omfattande.

I uppdragen från övriga departement ges ofta en annan sakansvarig myndighet huvudansvaret för utredningen i samarbete med statskontoret, vars uppgift då blir att tillföra generell utredningskompetens och beakta sektorövergripande och strategiska frågor.

Myndighetsuppdrag och egeninitierade projekt svarade 1989/90 för 13 resp. 5 % av utredningsprojektens kostnader.

Inom *utvecklingsverksamheten* drivs huvuddelen av projekten (drygt 80 % budgetåret 1989/90) på eget initiativ. Regeringsuppdragen svarade för knappt 20 % av de totala projektkostnaderna.

Upphandlingsverksamheten avseende ADB-utrustning utgörs av myndighetsinriktade upphandlingar och av generella upphandlingar. Antalet myndighetsinriktade upphandligar har successivt minskat i och med att myndigheterna fått större befogenheter att själva genomföra upphandlingar. Budgetåret 1988/89 medverkade statskontoret i 90 myndighetsinriktade upphandlingar. Den generella upphandlingen, som har ökat under senare år, resulterar i avropsavtal eller ramavtal med en eller flera leverantörer. Fortfarande avser dock en större del av resursinsatsen medverkan i myndighetsinrikatade upphandlingar.

2 Riksrevisionsverket

2.1 Bakgrund

Riksräkenskapsverket bildades 1920 genom att till ett nytt verk fördes verksamheter från statskontoret (riksbokslut), kammarrätten (revision) och statsbokföringskommittén (revision).

I början på 1960-talet beslöt statsmakterna att ändra inriktningen av riksräkenskapsverkets verksamhet. Innebörden var att den kameralt betonade revisionen skulle inskränkas och ersättas av sakrevision.

I syfte att underlätta verkets omorientering mot sakrevision beslöt statsmakterna 1967 om en väsentligt ändrad organisation och inriktning för den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten. Redovisningen hos myndigheterna fördes samman i ungefär 25 redovisningscentraler (RC) som anknöts till värdmyndigheter. Redovisningsrevisionen bröts ut ur riksräkenskapsverket, som i detta sammanhang döptes om till riksrevisionsverket (RRV), och bildade ett tjugotal revisionskontor (RK) anknutna till värdmyndigheter.

RRV:s uppgifter koncentrerades därmed till utveckling av myndigheternas ekonomiadministration och till förvaltningsrevision, varmed avsågs en i jämförelse med dåvarande sakrevision utvidgad och intensifierad verksamhet. Förvaltningsrevisionen skulle vara inriktad på en fortlöpande granskning av statlig och statsunderstödd verksamhet som är väsentlig från ekonomisk synpunkt. Granskningen inriktades i stor utsträckning på en prövning av att myndigheternas verksamhet bedrevs i så effektiva former som möjligt med utnyttjande av existerande metoder för planering, redovisning och uppföljning. Den nya organisationen och SEA-ansatsen hade ett samband med den försöksverksamhet med programbudgetering som aktualiserades av statsmakterna vid denna tidpunkt.

RRV svarade också för tillsynen av revisionskontoren samt för redovisning på riksnivå.

Under 1980-talet har organisationen för redovisningsrevision setts över några gånger. Syftet härmed har varit att stärka redovisningsrevisionens ställning. De åtgärder som vidtagits har bl. a. varit att låta RRV, i stället för värdmyndigheterna, utse chefen för revisionskontoret och att minska antalet revisionskontor till 12 st.

Efter förslag från verksledningskommittén och RK-utredningen beslöt statsmakterna att åter inordna revisionskontoren i RRV (prop. 1985/86:124, FiU 23, rskr. 262) från den 1 juli 1986. Revisionsbyrån vid försvarets civilförvaltning inordnades från 1 juli 1987.

Efter förslag från RRV upplöstes RC-organisationen vid utgången av juni 1989. Myndigheterna och i viss mån RRV tog då över de redovisningsuppgifter som RC-organisationen utfört. Finansieringsformen för system S förändrades samtidigt genom att myndigheterna från 1 juli 1989 med avgifter betalar för användningen av systemet.

2.2 Uppgifter

Enligt förordningen (1988:80) med instruktion för RRV är verket central förvaltningsmyndighet för statlig revision och redovisning. Revisionen omfattar både förvaltningsrevision och redovisningsrevision.

I fråga om *revision* föreskrivs att RRV bl.a. skall granska den statliga verksamheten från effektivitetssynpunkt. Genom särskilda föreskrifter (1987:519) har RRV fått till uppgift att granska den verksamhet som bedrivs i vissa angivna statliga aktiebolag och stiftelser.

RRV skall också granska myndigheternas redovisning i syfte att bedöma om den är rättvisande och varje år avge revisionsberättelser över granskningen. Vid granskningen av affärsverkens årsredovisning skall också verkens koncernredovisning granskas. RRV skall också granska vissa statliga stiftelsers redovisning.

I fråga om *redovisning* skall RRV bl.a. utveckla metoder för verksamhetsplanering, budgetering, redovisning, resultatredovisning och resultatanalys. RRV skall ha hand om riksredovisningen och se till att redovisningen är ändamålsenlig för statsförvaltningen i sin helhet samt ha hand om det generella redovisningssystemet (system S). Verket har vidare ansvaret för det statliga betalningssystemet och skall kontrollera statsverkets checkräkning samt göra prognoser över statsbudgetens inkomster och utgifter och utarbeta statistik över statens finanser. Vid behov får RRV anordna utbildning för personal inom redovisningsverksamheten. Verket får meddela föreskrifter i fråga om redovisning.

2.3 Verksamhet

RRV:s verksamhet är f.n. indelad i tre verksamhetsområden. Vilka dessa är och resursinsatsen inom resp. område budgetåret 1989/90 framgår av följande sammanställning.

Verksamhet	Milj.kr	Årsarbets-krafter
Redovisningsrevision	92,5	124
Förvaltningsrevision	46,7	85
Ekonomi	101,7	89
Verkskansli/verksledning	–	50
Summa	240,9	348

Intäkter från avgiftsfinansierad verksamhet, främst systemverksamhet och affärsverksrevision, uppgick till 79 milj. kr. RRV köper konsulttjänster, bl.a. av auktoriserade revisorer för att biträda vid genomförandet av affärsverksrevision, för ca 15 milj. kr per år. Detta motsvarar ca 30 årsarbetskrafter.

Redovisningsrevisionen granskar årligen årsredovisningar och underliggande löpande redovisning för statliga förvaltningsmyndigheter, affärsverk och vissa statliga stiftelser samt avger revisionsberättelser över granskningarna. Syftet med revisionen är att bedöma om den avgivna årsredovisningen är rättvisande och om den utgör ett tillförlitligt underlag för att

styra verksamheten. Redovisningsrevisionen utförs på uppdrag av regeringen.

RRV ansvarar för revision av de åtta affärsverken och av ca 340 större och mindre förvaltningsmyndigheter. Flera av de statliga myndigheterna har en regional och lokal organisation. Det innebär att ca 1 600 enheter med eget ekonomiskt ansvar behöver granskas. Personal från RRV har vidare i uppdrag att genomföra revision vid några internationella organisationer.

Inom ramen för redovisningsrevisionen utför RRV också i liten utsträckning särskilda granskningss- och utredningsuppdrag åt myndigheter och regeringen.

I revisionshänseende är de statliga förvaltningsmyndigheterna, affärsverken, stiftelserna m. m. fördelade på RRV:s nio enheter för redovisningsrevision. Tre enheter finns utanför Stockholmsområdet och en stockholmsbaserad enhet har revisorer lokaliserade på andra orter i landet.

Förvaltningsrevisionen medverkar till förnyelse och effektivisering av statlig verksamhet genom att statsmakterna och myndigheterna förses med underlag för effektiviseringsåtgärder, bl. a. inom ramen för den treåriga budgetprocessen. I förvaltningsrevisionen granskas om statliga bidrag och transfereringar är ändamålsenliga och effektiva, att statlig förvaltning och tjänsteproduktion bedrivs ändamålsenligt och kostnadseffektivt, att statliga verksamheter är ändamålsenligt och effektivt organiserade och administrerade samt att statliga instrument för styrning och stöd är ändamålsenligt utformade och effektivt tillämpade.

Den förvaltningsrevisionella verksamheten, som drivs i projekt, sker på RRV:s initiativ och är inriktad mot centrala effektivitetsproblem i statlig och statligt finansierad verksamhet. Projekten är i vissa fall myndighetsinriktade men avser normalt en aspekt på verksamheten som en myndighet ansvarar för eller ett statligt åtagande som sträcker sig över flera myndigheter och sektorer. Förvaltningsrevisionen bedrivs vid sju enheter varav sex är inriktade mot departementsområden och en är specialiserad på ADB-frågor.

Inom *ekonomiska avdelningen* bedriver RRV en mångskiftande verksamhet med syfte att stödja och utveckla ekonomisk styrning på alla nivåer i staten. RRV förser statsmakterna med information om och prognoser över det ekonomiska utfallet av statens inkomster och utgifter. Vidare granskas statliga myndigheters avgiftssättning. RRV tillhandahåller systemtjänster bl. a. i form av generella system som används av myndigheterna för deras redovisnings- och betalningsverksamhet. Verket svarar också för kontroller och avstämningar i det statliga betalningssystemet. En omfattande verksamhet bedrivs med sikte på att utveckla regler, metoder, system och rutiner för ekonomistyrning i staten. Dessutom bedriver RRV utbildning och ger råd och stöd i annan form inom området.

Verket meddelar tillämpningsföreskrifter och allmänna råd för myndigheternas redovisning, anslagsframställningar, betalningar m. m. RRV lämnar förslag till regeringen om ändringar i bokföringsförordningen (1979:1212), budgetförordningen (1989:400) och andra förordningar med ekonomiadministrativt innehåll.

Myndigheternas redovisning skall också på ett tillfredsställande sätt utgöra underlag för riksredovisningen och i övrigt ha en tillfredsställande kvalitet. Verket prövar därför myndighetsegna system och för- och eftersystem till det generella redovisningssystemet (system S) bl. a. med avseende på integrationen med riksredovisningen, internkontroll och reviderbarhet samt ger råd i sådana frågor. Vidare erbjuder verket grundutbildning och påbyggnadsutbildning i användningen av system S och andra system. Dessutom lämnas i någon utsträckning konsultstöd till myndigheterna om uppbyggnad av redovisningssystem så att redovisningen blir rättvisande och användbar som beslutsunderlag.

På grundval av den redovisning som myndigheterna lämnar sammanställer RRV riksredovisningen för statens inkomster och utgifter samt gör prognoser och inkomstberäkningar. Årsbokslut och finansstatistik innefattande en realekonomisk fördelning av statsbudgetens inkomster och utgifter görs också.

Genom ett samrådsförfarande prövar RRV årligen myndigheternas förslag till ändrade avgifter och ger i anslutning till detta råd till myndigheterna. Regeringen ger inte sällan också RRV i uppdrag att se över avgiftsfinansieringen inom enskilda områden.

RRV utvecklar, förvaltar och driver det generella redovisningssystemet (system S), det statliga betalningssystemet (Cassa Nova), redovisningssystemet för kreditgarantier (system KG) samt redovisningssystemet COSMOS, som bygger på den nya redovisningsmodellen för staten som RRV utvecklar.

RRV svarar även för att ta fram ekonomisystem för lokal drift i myndigheternas egen miljö. Myndigheter som använder ekonomisystemen erlägger avgifter härför till RRV. ADB-driften upphandlas från externa leverantörer med undantag av system KG.

RRV medverkar i utvecklingen av den statliga budgetprocessen och har huvudansvaret för att på uppdrag av regeringen utforma förslag till vägledningar för myndigheternas budgetarbete m. m. I anslutning härtill utvecklas metoder för resultatanalys och resultatredovisning. Verket svarar också för andra utvecklingsinsatser inom ramen för den nya ekonomiska styrning som redovisades i 1988 års kompletteringsproposition, t. ex. cashmanagement.

Tillsammans med statskontoret svarar RRV för utbildning till myndigheterna inför genomförandet av den nya budgetprocessen. I viss utsträckning kan RRV även medverka med stöd i det direkta arbetet med fördjupad anslagsframställning, resultatredovisning m. m.

3 Statens arbetsgivarverk

3.1 Bakgrund

Statens arbetsgivarverk (SAV) bildades den 1 januari 1979. Verket övertog då statens avtalsverks uppgifter samt en del uppgifter från statens förhandlingsråd (FHR) och från statens personalnämnd (SPN). Avtalsverket hade

bildats 1965 i anslutning till förhandlingsrättsreformen för de offentliganställda tjänstemännen. Verket övertog då uppgifter som tidigare utfördes av civildepartementet och statens avtalsnämnd.

Motivet till att SAV bildades 1979 var att en enhetlig arbetsgivarpolitik behövde utvecklas och att det avtalsbara området mellan staten som arbetsgivare och de statsanställda hade vidgats under senare hälften av 1970-talet. Lagen (1976:500, MBL) om medbestämmande i arbetslivet och lagen (1976:600, LOA) om offentlig anställning markerade en utvidgning av de privaträttsliga inslagen i förhållandet mellan staten som arbetsgivare och de statsanställda. Till SAV samlades därmed sådana centrala myndighetsuppgifter som renodlat kunde hänföras till statens roll som arbetsgivarpart. SAV skulle genomföra avtalsförhandlingar mellan staten och de statsanställdas huvudorganisationer samt den normerande verksamhet som staten ensidigt svarar för genom författningar m. m. Förhandlingsarbete och avtalsslutande skulle kunna delegeras till myndigheterna. Myndigheterna skulle med denna lösning ha en enda central instans att vända sig till i alla frågor som kunde uppkomma till följd av deras utökade roll som arbetsgivarpart.

Från FHR övertog SAV uppgiften att bistå de statliga myndigheterna med rekommendationer, råd och synpunkter som rörde samverkansförhandlingar enligt MBL. Från SPN övertog SAV de normerande uppgifterna att meddela anvisningar för tillämpningen av gällande föreskrifter inom det personaladministrativa området och att meddela allmänna riktlinjer för den personaladministrativa verksamheten.

I detta sammanhang kan nämnas att på grundval av SPN:s återstående uppgifter och resurser bildades 1980 statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN). Nämnden fick till uppgift att översiktligt följa utvecklingen av personalbehovet inom statsförvaltningen, särskilt med avseende på effekter av strukturförändringar, omlokaliseringar, övertalighetsproblem m. m. SAMN skulle vidare utföra individinriktade åtgärder såsom omplacering och vissa personalsociala insatser.

I syfte att ytterligare stärka samordningen av den centrala arbetsgivarfunktionen i statsförvaltningen beslöt statsmakterna våren 1989 att SAV från den 1 juli 1989 skulle tillföras uppgifter inom det personalpolitiska området som åvilade SAMN. SAMN avvecklades den 30 juni 1989. Det innebär att SAV även lämnar stöd till myndigheterna i frågor om rekrytering, omplacering, personalrörlighet, personalutveckling, rehabilitering, jämställdhet mellan kvinnor och män och stöd i samband med omorganisationer och andra strukturförändringar. Frågor om övertalighet och omplacering har från april 1990 övertagits av en nybildad partgemensam Trygghetsstiftelse, medan frågor om rehabilitering övertagits av den partsgemensamma stiftelsen Statshälsan.

Väsentligt ändrade förutsättningar för SAV och anställningsmyndigheterna formades med propositionen (prop. 1984/85:219, AU 1985/86:6, rskr. 48) om den statliga personalpolitiken. I propositionen angavs att en utgångspunkt är att personalpolitiken tydligare än tidigare bör vara ett effektivt styrmedel för förändringar i statsförvaltningen. En annan utgångspunkt är decentralisering och strävan att bättre anpassa personalpo-

litiken i olika statliga verksamheter till de skilda miljöer i vilka myndigheterna verkar. Arbetsgivaruppgifterna skall ytterligare decentraliseras till anställningsmyndigheterna.

När det gäller lönepolitiken anges att denna skall vara förenlig med en balanserad samhällsekonomi. Stora löneskillnader skall undvikas för arbetstagare med likvärdiga arbetsuppgifter inom olika arbetsmarknadssektorer. Av särskild vikt är att statens positioner i löneförhandlingarna tydligare skall bestämmas av verksamhetsintresset och av strävan att åstadkomma en ändamålsenlig personalförsörjning. Det anges också att lönesystemet skall främja flexibilitet, decentralisering och delegering.

För att personalpolitiken skall vara ett effektivt styrmedel för förändringar och för att verksamhetsintresset skall bli styrande skall en så långtgående decentralisering och delegering som möjligt göras. Detta sker bl. a. genom att SAV:s befogenheter enligt författningar och avtal delegeras till anställningsmyndigheterna och inom myndigheterna. Verksamhetsanpassningen stärks genom att förhandlingsdelegationer inrättas för olika sektorer. Sådana finns nu för civil statsförvaltning, försvaret och affärsverken.

3.2 Uppgifter

Enligt förordningen (1989:517) med instruktion för SAV är verket central förvaltningsmyndighet för förhandlingar i och samordning av frågor som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare hos staten. SAV är också central förvaltningsmyndighet för arbetsgivarpolitiken och arbetsmarknadsfrågor inom statsförvaltningen.

SAV skall meddela föreskrifter i frågor som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare hos staten samt föreskrifter som behövs för tillämpningen av kollektivavtal som verket slutit. SAV skall också samordna sådana föreskrifter som meddelas av annan myndighet och som gäller utanför den myndigheten.

SAV skall vidare lämna sådan information, rådgivning och utbildning som myndigheterna behöver i sin egenskap av arbetsgivare. Verket skall också stödja de statliga myndigheterna i samband med omorganisationer och andra strukturförändringar.

Möjligheten att till andra statliga myndigheter lämna över uppgifter som annars åligger SAV nämns uttryckligen i instruktionen.

Beträffande finansieringen av SAV:s verksamhet föreskrivs att verket skall få ersättning från de åtta affärsverken för sin medverkan i förhandlingsarbete som avser dessa myndigheter.

3.3 Verksamhet

SAV *förhandlar* för ett område som omfattar ca 400 000 statligt anställda. Härav utgörs ca 150 000 av anställda i affärsverken. Till utgången av 1990 har SAV också träffat avtal för ca 150 000 lärare vid det allmänna skolväsendet utifrån ställföreträdarlagen (1965:579). Motparter i förhandlingarna är SACO, Statsanställdas Förbund och TCO-OF/A/C/F. Förhandlingarna sker i regel i tre steg. SAV och organisationerna träffar ett ramavtal.

Därefter förhandlar de om sektoravtal för den civila statsförvaltningen, försvaret och affärsverken. Slutligen förhandlar myndigheterna med de lokala fackliga organisationerna.

Avtalskonferenser anordnas med samtliga verkschefer och deras närmaste medarbetare, särskilt inför och under varje avtalsrörelse.

SAV:s uppdragsgivare är i första hand myndigheterna. Detta återspeglas bl.a. i den massiva myndighetsrepresentationen i verkets styrelse och sektorinriktade förhandlingsdelegationer.

SAV ger *stöd, råd och information* till myndigheterna och hjälper dessutom till vid lokala förhandlingar. Personalchefer och andra tjänstemän som arbetar med personalfrågor inbjuds regelbundet till seminarier och konferenser där olika arbetsgivarpolitiska frågor behandlas. SAV lämnar också myndigheterna stöd i samband med större organisationsförändringar och andra strukturförändringar.

SAV bedriver också ett långsiktigt *utvecklingsarbete* inom olika arbetsgivarpolitiska områden. Utvecklingsarbete sker sålunda i fråga metoder för kompetensförsörjning, lönepolitik, effektivitet och medbestämmande, statistik och kostnadsberäkningar, arbetsmiljö samt lednings- och chefsförsörjningsfrågor. SAV analyserar också samhällsekonomin och sammanställer och bearbetar statistik.

När verksamhetsanpassningen av anställnings- och arbetsvillkoren successivt drivs allt längre kommer SAV:s verksamhet, vid sidan av centrala förhandlingar, att i allt högre grad bestå i att lämna stöd, service och råd till anställningsmyndigheterna.

SAV:s verksamheten hålls nu samlad i en förhandlingsavdelning med sektorvis indelning och en utrednings- och utvecklingsavdelning. Vidare finns interna stöd- och servicefunktioner. SAV håller dessutom ett par nämnder med kansliresurser.

De resurser som SAV använt budgetåret 1989/90 framgår av följande sammanställning.

Verksamhet	Milj.kr	Årsarbets-krafter
Förhandling	40,0	72
Utredning	15,5	40
Vissa nämnder	3,8	8
Summa	59,3	120

4 Statens löne- och pensionsverk

4.1 Bakgrund

Statens pensionsverk bildades 1963. Verket övertog då den pensionsverksamhet som tidigare handlagts av statens pensionsanstalt, statskontorets pensionsbyrå, de affärsdrivande verken och delegationen för pensionsutbetalning. Statskontoret utvecklade under 1970-talet det generella löneu-

träkningssystemet (SLÖR) och var interimistisk huvudman för systemet tills ansvaret 1980 övergick på SPV. Verket fick därmed sitt nuvarande namn – statens löne- och pensionsverk (SPV).

4.2 Uppgifter

Enligt förordningen (1988:113) med instruktion för SPV är verket central förvaltningsmyndighet för frågor som rör den statliga tjänstepensioneringen och för de centrala statliga personaladministrativa ADB-systemen. Vidare handlägger SPV frågor om statens grupplivförsäkring.

När det gäller de statliga tjänstepensionerna skall SPV besluta om rätt för varje statlig tjänsteman att få tjänstepension och avgöra storleken på pensionsförmånen. Verket skall också betala ut tjänstepensionerna och samordna utbetalningen med folkpension och ATP. SPV svarar för drift, underhåll och utveckling av de datoriserade system med stöd av vilka verket utför uppgifterna.

När det gäller personaladministrativa system svarar SPV för ärenden om matrikelföring och för matrikelregistret (MAREG). Verket svarar vidare för drift, underhåll och utveckling av SLÖR samt för- och eftersystem (PIR) till detta. Vidare svarar SPV för det personaladministrativa informationssystemet (PI).

4.3 Verksamhet

SPV beslutar i pensionsärenden, administrerar statliga pensions- och lönesystem och genomför härmed förenade utbetalningar.

Budgetåret 1989/90 utbetalas ungefär 26 miljarder kr. i *pensioner* till omkring 200 000 tidigare statliga tjänstemän. Härav utgörs ca 7 miljarder kr. av den statliga kompletteringspensionen och ca 19 miljarder kr. av folkpension och ATP till samma tjänstemän. Den statliga kompletteringspensionen och vissa andra, mindre personalpensionsförmåner m. m. finansieras över statsbudgetens inkomsttitel Statliga pensionsavgifter.

SPV beslutar årligen om tjänstepension för ca 20 000 tjänstemän. Pensionsförmånerna är sedan 1975 avtalsreglerade och det ankommer på SPV att för arbetsgivaren fastställa pensionsförmånerna för den enskilde. Samordning sker med lagfästa pensionsförmåner som folkpension, ATP, delpension och arbetsskadeförsäkring. SPV fullgör numera kansligöromål åt statens tjänstepensionsnämnd som beslutar i ungefär 400 ärenden per år, främst avseende pensionsgrundande tillägg. Regeringen beslutar också i några få pensionsärenden varje år.

SPV för ett matrikelregister (MAREG) som innehåller uppgifter om ca 680 000 statstjänstemän m. fl. Registret hålls löpande aktuellt och tillförs nya persondata och rensas från inaktuell information. MAREG innehåller uppgifter om den enskilde tjänstemannen som behövs för att beräkna den pension han har rätt till. Uppgifter för registret tillförs från resp. anställningsmyndighet.

SPV ansvarar också för administrationen av statens grupplivförsäkring. Årligen utbetalas inemot 200 milj.kr. till omkring 2 000 förmånstagare.

SPV beslutar i flertalet ärenden. SPV fullgör numera också kansligöromål åt statens grupplivnämnd som främst avgör ärenden där skälighetsbedömning behövs.

SAV fullgjorde fram till 1989 kansligöromålen åt tjänstepensions- resp. grupplivnämnden.

Budgetåret 1989/90 utbetalas via SLÖR ungefär 20 miljarder kr. i *löner* till omkring 200 000 statstjänstemän. Försvarets civilförvaltning utbetalar via F/SLÖR löner till 85 000 anställda inom försvaret och polisen m. fl. Affärsverken utbetalar själva löner till 180 000 anställda. Kommuner betalar löner till 190 000 lärare m. fl. som har staten som arbetsgivare. Fr.o.m. 1991 övertar kommunerna arbetsgivaransvaret för lärare vid grundskolor och gymnasier. SPV:s uppgifter på området upphör därmed.

SPV tillhandahåller myndigheterna SLÖR-systemet inkl. för- och eftersystemet PIR. SLÖR tillgodoser de lönetekniska behov som kan härledas ur centrala avtal som träffas mellan SAV och arbetstagarorganisationerna. Till SLÖR är också anknutet ett personaladministrativt informationssystem. Lönekostnaderna belastar resp. myndighets anslag.

ADB-driften av SPV:s löne- och pensionssystem sker på uppdrag vid Dafa Data AB och UDAC. SPV svarar för underhåll och utveckling av systemen.

Sedan 1988 bedriver SPV i egen regi avgiftsfinansierad utbildning av personal hos kundmyndigheterna i handhavandet av de löne- och pensionsadministrativa systemen och om de materiella reglerna.

För SPV:s förvaltningsverksamhet har för budgetåret 1989/90 budgeterats resurser enligt följande sammanställning.

Verksamhet	Milj.kr.	Årsarbetskrafter
Pensions- och grupplivverksamhet	69,0	220
varav pensionsbeslut	(48,0)	(150)
Löne- och personaladministrativa system	48,5	50
Summa	117,5	270

Av SPV:s samlade utgifter finansieras mer än hälften med avgifter från de myndigheter som använder löne- och pensionssystemen. Sålunda finansieras hela kostnaden för drift, underhåll och utveckling av de löne- och personaladministrativa systemen (SLÖR, PIR, PI) med avgifter från anställningsmyndigheterna. Pensionsadministrationen finansieras f.n. till övervägande del direkt med anslag. Inkomster erhålls dock för pensionsadministration för affärsverk, för ATP-administration avseende statstjänstemän och i form av MAREG-avgifter. Fr.o.m. budgetåret 1990/91 finansieras även myndigheternas pensionsadministration med avgifter från anställningsmyndigheterna.

5 SIPU

5.1 Bakgrund

Statens institut för personalutveckling (SIPU) bildades den 1 juli 1979 genom att statens personalutbildningsnämnd (PUN) och delar av statens personalnämnds (SPN) verksamhet fördes samman i en organisation.

PUN i sin tur hade tillkommit 1967 genom en ombildning av en nämnd för central statlig personalutbildning som inrättats 1961. PUN hade till uppgift att vara centralt organ för statens personalutbildning. PUN fullgjorde denna uppgift genom centrala kurser i PUN:s regi, läromedelsframställning bl. a. för myndigheternas internutbildning och konsultationer till enskilda myndigheter. Utbildningen avsåg främst administrativa ärenden. Från 1978 skulle huvuddelen av PUN:s verksamhet avgiftsfinansieras.

SPN hade bildats 1971 genom en sammanslagning av statens personalvårdsnämnd och statens omplaceringsnämnd. SPN var central förvaltningsmyndighet för den personaladministrativa verksamheten inom statsförvaltningen. SPN utfärdade gemensamma normer för den personaladministrativa verksamheten inom hela statsförvaltningen. Dessutom gav nämnden råd och service i olika personalfrågor. SPN hade vidare verkställighetsuppgifter och svarade bl. a. för omplacering av tjänstemän i samband med omlokaliseringen av statlig verksamhet under 1970-talet samt i samband med övertalighet eller arbetshinder. SPN hade ett centralkontor och fem regionkontor.

Bakgrunden till att SPN:s verksamhet 1979 fördelades på flera organ – SIPU, SAV, statens arbetsmarknadsnämnd (SAMN) och statens arbetsmiljönämnd (SAN) – var främst arbetsrättsreformerna under senare hälften av 1970-talet. Partsförhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare markerades därmed och ett allt större område blev avtalsbart. Åtskilligt av vad SPN utförde i fråga om personaladministration blev därmed inte längre partsneutralt. Vidare var det uppenbart att den myndighetsstödjande verksamhet som SPN bedrev genom konsultation, rådgivning m. m. och utvecklingsverksamhet i anslutning härtill till sin inriktning och delvis till sitt innehåll hade betydande likheter med den verksamhet som PUN bedrev.

När SIPU bildades var avsikten att den nya myndigheten skulle ha ställning som centralt serviceorgan för statsmyndigheterna. Det uttalades (prop. 1978/79:133) att det var angeläget att verksamheten inriktas så att den motsvarar myndigheternas behov och efterfrågan. Verksamheten borde därför finansieras genom avgifter.

Eftersom det var svårt att bedöma efterfrågan på personaladministrativ konsultation finansierades den övergångsvis med anslag. Så snart de praktiska förutsättningarna förelåg, borde emellertid den personaladministrativa konsultationen och det därmed sammanhängande utvecklingsarbetet avgiftsfinansieras. Verksamhet som fördes över från PUN borde bedrivas enligt samma principer som gällde för PUN.

Under de första verksamhetsåren hade SIPU ett stort men successivt minskande förvaltningsanslag. Det var heller inte möjligt att få den avgifts-

finansierade verksamheten självbärande. Betydande underskott ackumulerades och täcktes med särskilda anslagsmedel. Övervägande gjordes om hur kostnadsreduceringar kunde åstadkommas och om vilka myndighetsuppgifter som borde åvila SIPU.

Frågor om styrning och finansiering av SIPU:s verksamhet togs upp samlat i prop. 1983/84:100 bil.15. Nya förutsättningar gavs där för den centrala statliga personalutbildningen. Bl.a. angavs att den tydligare än vad som var fallet borde ses som ett av regeringens instrument att effektivisera statsförvaltningen.

I propositionen konstaterades att avgiftsfinansieringen hade medfört en betydande effektivisering av den centrala personalutbildningen. Produktionen har blivit mer rationell och utbudet har i betydande utsträckning kommit att anpassas till de enskilda myndigheternas specifika behov. Avgiftsfinansieringen innebär också en delegering till myndigheterna att besluta om personalutbildningens inriktning och omfattning.

Samtidigt visade utvecklingen att en för långt driven tillämpning av marknadskrafterna inom den centrala personalutbildningen kan få andra, negativa verkningar. Det gäller särskilt utbildning i frågor som är av intresse för statsförvaltningen i dess helhet snarare än för enskilda myndigheter. Det finns med andra ord situationer med ett klart behov av central personalutbildning som inte direkt motsvaras av myndigheternas efterfrågan. Det gäller främst utbildning som syftar till att stödja förändringar i statsförvaltningen. Den delegation till myndigheterna som ligger i avgiftsfinansieringen behöver därför kompleteras med styr- och finansieringsformer för de utbildnings- och informationsinsatser som regeringen anser vara angelägna.

För att nå ett klarare samband mellan styrning och finansiering av den centrala personalutbildningen delades SIPU:s verksamhet upp i tre delar. Det innebär att SIPU:s myndighetsuppgifter finansieras med ett bidrag över statsbudgeten. Myndighetsuppgifterna utgörs bl. a. av SIPU:s expertroll i frågor om personalutbildning, bevakning av utbildningsbehov, remissverksamhet och deltagande i utredningar. Den avgiftsfinansierade kurs- och konsultationsverksamheten skall fortsätta som tidigare och styras av efterfrågan. Vidare skall kostnader för att genomföra utbildningsinsatser, informationsdagar m. m. som beslutas av regeringen finansieras särskilt. Denna verksamhet bör styras genom särskilda uppdrag eller andra beslut av regeringen.

5.2 Uppgifter

Enligt förordningen (1988:1006) med instruktion för SIPU är institutet central servicemyndighet för kompetensutveckling inom statsförvaltningen.

SIPU skall bl. a. tillgodose de statliga myndigheternas efterfrågan på personalutbildning, utbildningsmaterial, rådgivning och konsulttjänster. Dessutom skall institutet på uppdrag av regeringen genomföra kompetensutvecklingsprojekt av olika slag. Vidare skall SIPU som myndighetsuppgift bevaka behovet av kompetensutveckling i statsförvaltningen och ut-

veckla språkvården hos myndigheterna. Dessa uppgifter skall finansieras på de olika sätt som beskrevs i det föregående.

SIPU driver också statens kursgård Sjudarhöjden i Sigtuna.

I instruktionen anges att, när SIPU planerar och utvecklar utbildnings- och konsultverksamhet på ett sakområde, skall samråd ske med de statliga myndigheter som har ansvar på området. Härvid åsyftas i första hand RRV, statkontoret och SAV.

5.3 Verksamhet

De styr- och finansieringsformer som beslöts 1984 används fortfarande. Verksamhet och resurser budgetåret 1989/90 framgår av följande sammanställning.

Verksamhet	Milj.kr	Årsarbets-krafter
Myndighetsverksamhet	12,7	
engångsanslag	(2,1)	
Uppdrag från regeringen	7,1	
Kurser	13,7	
Konsultation		142
svensk	16,5	
internationell	18,8	
Kursgård	13,0	
Övrigt	6,0	
Summa	87,8	142

SIPU:s verksamhet syftar till att genom främst utbildning och konsultationer stärka kompetensen i statsförvaltningen. Inom ramen för avgiftsfinansiering arbetar SIPU enligt statsmakternas intentioner om hur den offentliga förvaltningen skall utvecklas.

SIPU erbjuder årligen ca 150 olika *kurser, seminarier och konferenser* på olika ämnesområden. Exempelvis erbjuds kurser om ADB-säkerhet, redovisning, bokslut, resultatanlys, arkivvård, registratorsfunktionen, chefsutveckling, organisationsprinciper, löne- och pensionsbestämmelser, förhandlingsrätt, projektstyrning, språkhantering, upphandling och utvärdering. Antalet deltagare är f.n. ca 5 000 och antalet utbildningsdagar ca 11 000.

Gränsen mellan utbildning och *konsultation* är inte helt klar. En myndighetsanpassad utbildning kan lika gärna ses som konsultation. Konsultation är SIPU:s ekonomiskt dominerande verksamhetsgren. SIPU:s svenska konsultationsverksamhet ligger i första hand inom områdena chefsutveckling, målstyrning, kvalitetsutveckling, förvaltningskunskap, projektledning, ADB-utveckling och arbetsmiljö. Antalet uppdrag är f.n. ungefär 400 per år.

SIPU ägnar sig också åt en internationell konsultationsverksamhet. Huvuddelen av denna avser förvaltningsutveckling, särskilt stöd till personalutbildning och personalutveckling, inom ramen för SIDA:s biståndS-

verksamhet i utvecklingsländer i Afrika. Antalet internationella uppdrag är f.n. ungefär 70 per år.

Som en särskild verksamhetsgren, innefattande såväl konsultinsatser som kvalificerad utbildning, erbjuder SIPU service i fråga om chefsförsörjning, chefsutveckling och strategisk ledning. Bl.a. genomförs ett utvecklingsprogram för personal med chefsbefattningar i statsförvaltningen. Denna verksamhetsgren kallas statens institut för ledarskap (Stil).

Myndighetsverksamheten innefattar sedvanligt arbete för en statlig myndighet samt behovsanalyser och undersökningar av möjligheterna att tillgodose behovet av personalutbildning inom det allmänna utbildningsväsendet.

Som exempel på *regeringsuppdrag* under senare tid kan nämnas utbildning av ledamöter i statliga verks lekmannastyrelser, språkvård, kunskapsutveckling i ADB-frågor och handledarutbildning.

SIPU har under åen följd av år fått ett årligt tillskott på 3,5 milj.kr. för utvecklingsarbete.

SIPU har också en omfattande produktion av utbildningsmateriel och driver Sjudarhöjden Kurs- och Konferenscenter samt bokningsservice.

I sammanhanget kan nämnas att SIPU erbjuder stöd till myndigheterna med anledning av den nya budgetprocessen och de nya styrformerna. Stödet kan innefatta t. ex. analys av verksamhetsidé och handlingslinjer för utveckling.

6 Kammarkollegiet – administrativ service

6.1 Bakgrund

Kammarkollegiet är landets äldsta ämbetsverk och kan härledas till år 1539. Uppgifterna avsåg då skatteuppbörd och räkenskapsgranskning. Som har framgått utgör statskontorets ursprung en utbrytning av verksamhet ur kammarkollegiet. Även i övrigt har verksamhetsgrenar brutits ut respektive tillförts kollegiet under årens lopp. Flertalet av kammarkollegiets nuvarande uppgifter inom det rättsliga och ekonomiska området är av servicekaraktär i förhållande till andra myndigheter men är också delvis riktade till allmänheten.

Den del av kammarkollegiets verksamhet som skall uppmärksammas här, är den administrativa serviceverksamheten. Denna har sitt ursprung i den redovisningscentral (RC) som i slutet av 1960-talet inrättades vid statskontoret och som 1973 anknöts till värdmyndigheten kammarkollegiet. Denna redovisningscentral betjänade ett stort antal myndigheter i Stockholmsområdet. Den 1 juli 1989 upplöstes RC-organisationen efter förslag från RRV. Verksamheten vid kammarkollegiets RC skulle dock fortsätta att betjäna ett antal småmyndigheter och redovisningscentralen omvandlades till en enhet för administrativ service inom kammarkollegiet. Verksamheten är avgiftsfinansierad.

6.2 Uppgifter

Enligt förordningen (1988:913) med instruktion för kammarkollegiet skall kollegiet i här aktuellt avseende efter överenskommelse och i mån av resurser tillhandahålla administrativ service. Denna verksamhet skall finansieras genom avgifter och bedrivas i en enhet för administrativ service (RC).

6.3 Verksamhet

I kammarkollegiets administrativa serviceverksamhet för andra myndigheter var den ekonomiska omslutningen budgetåret 1989/90 ca 7,6 milj.kr. Antalet årsarbetskrafter i verksamheten uppgår till ca 20.

Efter det att RC-organisationen upplöstes har kammarkollegiets inriktning på detta område varit att bygga upp en marknadsanpassad konsultverksamhet inom det administrativa området. Marknaden bedöms av kollegiet som god.

Enheten för administrativ service lämnar service åt mer än 100 myndigheter. Denna verksamhet omfattar dataregistrering för det statliga redovisningssystemet samt utbildning och rådgivning i ekonomiadministrativa frågor. Mindre myndigheter får hjälp med ekonomi- och personaladministrativ redovisning.

7 Försvarets civilförvaltning

7.1 Bakgrund

Ursprunget till FCF är kongl. krigskollegium som inrättades år 1634. Krigskollegium hade från början ansvaret för det mesta inom det lantmilitära området bl. a. rekrytering, indelningsverk, utbildning, krigsplanläggning, underhållstjänst, beväpning och övrig utrustning, befästningar samt militär rättskipning. Efter hand överfördes en rad uppgifter till andra myndigheter och göromålen för krigskollegium koncentrerades till militär förvaltning.

En viktig organisationsförändring inträffade 1865, då kongl. krigskollegium ombildades till kungl. arméförvaltningen. Dess verksamhet indelades i fyra huvudområden, nämligen artilleri, fortifikation, intendentur samt civilförvaltning. Den civila förvaltningen omfattade främst avlöning, kassa- och räkenskapsärenden samt viss revision.

Nästa stora förändring kom 1944. Då inrättades nuvarande försvarets civilförvaltning som ett självständigt ämbetsverk. Det nybildade verket övertog verksamheten från arméförvaltningens civila departement samt motsvarande ärenden från kungl. marin- och kungl. flygförvaltningen.

År 1976 inleddes en omlokalisering av civilförvaltningen, exkl. patentenheten, till Karlstad. År 1987 överfördes revisionsverksamheten från FCF till RRV.

7.2 Uppgifter

Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) är det övergripande ledningssystemet i fred inom försvarsdepartementets verksamhetsområde (prop. 1970:97, SU 203, rskr 420). Inom det militära försvaret regleras ledningen av verksamheten, rollspelet mellan myndigheterna, uppgifter och befogenheter m. m. genom förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten ("verksamhetsförordningen") och förordningen (1983:277) om handläggning av ärenden, tjänstetillsättningar m. m. inom försvarsmakten ("administrationsförordningen").

I underbilaga 23:1 ges en kort presentation av ledningssystemet inom det militära försvaret. FCF är en av myndigheterna inom huvudprogram 5 Gemensamma myndigheter.

Enligt verksamhetsförordningen har civilförvaltningen följande uppgifter.

1. Programansvar för delprogrammet Försvarets civilförvaltning.
2. Produktion för delprogrammet Försvarets civilförvaltning inom huvudproduktionsområdet Ledning och förbandsverksamhet:

2.1 Frågor om förmåner till värnpliktiga och deras anhöriga. Frågor om förmåner till personal i FN- tjänst.

2.2 Utveckling och användning av personal- och ekonomiadministrativa system och rutiner.

2.3 Personal- och ekonomiadministrativt stöd i övrigt till myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

2.4 Rättsliga angelägenheter, skadereglering, indrivning av statens fordringar samt bevakning av statens rätt i övrigt.

2.5 Patentfrågor och övriga immaterialrättsliga frågor.

3. Fackuppgifter inom sakområdet Kameraltjänst.

Civilförvaltningen får i patentfrågor och andra rättsliga angelägenheter biträda även myndigheter utanför försvarsmakten. FCF får också i övrigt bedriva verksamhet för andra myndigheter enligt vad som bestäms särskilt. Försvarets skaderegleringsnämnd är som rådgivande organ knuten till FCF.

Civilförvaltningen skall se till att försvarsmaktens myndigheter har en rättvisande redovisning och en säker medelshantering. FCF får i samråd med RRV meddela de föreskrifter som behövs för att säkerställa detta.

Enligt administrationsförordningen har civilförvaltningen följande uppgifter. FCF för statens talan inför domstol, utom vad avser fast egendom, inom verksamhetsområdet för de myndigheter som enligt departementsförordningen (1982:1177) hör till försvarsdepartementet och bevakar statens rätt också utom domstol i frågor som rör försvarsmaktens myndigheter, om inte annat föreskrivs.

Enligt regleringsbrevet omfattar FCF:s uppgifter inom ekonomisk redovisning också myndigheter utanför försvarsmakten som tillämpar redovisningssystem F/S. Enligt regleringsbrevet skall FCF även göra anslagsframställning för Övriga nämnder inom det militära försvaret.

7.3 Verksamhet

FCF:s verksamhet indelas i regleringsbrevet fr.o.m. budgetåret 1989/90 i tre uppdrag, nämligen Allmän ledning och förbandsverksamhet, Uppdragsverksamhet och Vissa ersättningar m. m.

I sin verksamhetsplan indelar FCF uppdragen Allmän ledning och förbandsverksamhet och Uppdragsverksamhet i följande internprogram, nämligen personaladministrativt stöd och värnpliktsförmåner, personaladministrativa stödsystem, ekonomisk redovisning, patentverksamhet samt rättsliga angelägenheter. Därutöver utförs internadministration och viss sakverksamhet. Uppdraget Vissa ersättningar m. m. avser endast betalningar till riksförsäkringsverket för ersättningar i anledning av kroppsskada vilka belastar försvaret, utbetalningar för skadeersättningar samt vissa andra utbetalningar.

Omfattningen av FCF:s verksamhet belyses med följande sammanställning av resursförbrukningen under budgetåret 1989/90.

Uppdrag	Milj.kr.	Årsarbetskrafter
Allmän ledning och förbandsverksamhet		
Personaladministrativt stöd och vpl.förmåner	8,2	24
Personaladm. stödsystem	13,7	22
Ekonomisk redovisning	11,0	39
Patentverksamhet	3,3	9
Rättsliga angelägenheter	6,2	20
Adm. verksamhet	15,7	20
Summa	58,1	134
Intäkter	6,7	
Uppdragsverksamhet		10
Kostnader	24,1	
Intäkter	24,1	
Vissa ersättningar m. m.		
Utgifter	77,2	
Summa	128,6	144

8 Länsstyrelsernas organisationsnämnd

8.1 Bakgrund

Länsstyrelsernas organisationsnämnd (LON) bildades i samband med den partiella omorganisationen av den statliga länsförvaltningen 1971. I LON inordnades verksamheter som tidigare skötts av länsstyrelsernas antagningsnämnd (länsnotarie- och taxeringsrevisorstjänster), länsstyrelsernas utbildningsnämnd (inomverksutbildning), länsstyrelsernas blankettnämnd samt en grupp bestående av några avdelningschefer vid vissa länsstyrelser som haft till uppgift att handlägga vissa gemensamma rationaliseringsfrågor.

I 1971 års statsverksproposition (prop. 1971:1, bilaga 14) angavs skälet

till inrättandet av LON. Det bedömdes angeläget och rationellt att arbetsuppgifter av administrativ servicenatur, gemensamma för de 24 länsstyrelserna, anförtroddes ett gemensamt organ. Genom en sådan anordning skulle enhetlighet i fråga om handläggningsrutiner, arbetsmetoder m. m. främjas, vilket bedömdes innebära vissa resursbesparingar.

Fram till hösten 1983 var LON en nämnd med ett kansli, därefter har LON varit en myndighet med styrelse.

År 1988 bildades på bl. a. LONs initiativ LänsData AB som är ett bolag inom SKD-koncernen. Syfte var att förstärka stödet till länsstyrelsernas ADB-utveckling.

År 1989 lades redovisningscentralen ned vid LON. Till den var anslutna länsstyrelserna samt riksskatteverket med länsskattemyndigheter, lokala skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter.

8.2 Uppgifter

LON skall enligt instruktionen (1988:1151), i den utsträckning inte någon annan myndighet skall sköta uppgiften, utföra följande uppgifter.

1. Följa utvecklingen inom länsstyrelsernas verksamhetsområde och vidta de åtgärder som behövs.
2. Bistå länsstyrelserna i frågor om organisation, rationalisering, administrativ utveckling, uppföljning och utvärdering av verksamheten.
3. Verka för samordning mellan länsstyrelserna samt mellan dessa och andra myndigheter.
4. Planlägga och anordna utbildning och konferenser för länsstyrelsernas personal.
5. På uppdrag av regeringen utföra och medverka i utredningar samt medverka i genomförandet av förändringar.
6. Ge länsstyrelserna råd i frågor som rör allmänna bestämmelser för arbetet, bland annat genom att utarbeta en normalarbetsordning för dem.
7. Utarbeta formulär till blanketter för länsstyrelserna.

Vidare får LON – enligt instruktionen – efter samråd med riksarkivet meddela föreskrifter om länsstyrelsernas diarieföring m. m.

Utöver de instruktionsenliga uppgifterna preciseras uppgifter för LON i några författningar, nämligen

- förordning (1984:82) om fastighetsmäklare med rätt att meddela närmare föreskrifter om registreringen av fastighetsmäklare,
- handelsregisterförordningen (1974:188) med rätt att meddela yttreligare föreskrifter för tillämpningen av handelsregisterlagen (1974:157) samt även tillhandahålla blanketter,
- förordning (1987:978) om ekonomiska föreningar med uppgift för LON att fastställa och tillhandahålla blanketter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Därutöver har LON följande uppgifter enligt regerings beslut.

- LON skall kontrollera och redovisa till regeringen att återbetalning sker varje år av de tilldelade medlen för rationaliseringsinvesteringar vid

länsstyrelserna. Medlen skall återbetalas inom en avskrivningstid om högst sju år (regeringsbeslut 1986-10-31 och departementsskrivelse 1987-08-20).

- LON skall efter samråd med statskontoret och riksrevisionsverket meddela föreskrifter om hur länsstyrelserna skall tillhandahålla Upplysningscentralen uppgifter ur handels- och föreningsregister samt avgifter som därvid skall erläggas (regeringsuppdrag 1979-02-15).

Slutligen har LON till uppgift att, efter överenskommelse med RRV och länsstyrelserna, samordna länsstyrelsernas bokslut gentemot riksbokföringen.

8.3 Verksamhet

LON har inte någon formell indelning i underenheter, utan huvuddelen av arbetet – utom det löpande arbetet – bedrivs i projektform eller i arbetsgrupper.

LON har ca 18 anställda (17 årsarbetskrafter). LON lånar fortlöpande in handläggare från länsstyrelserna motsvarande knappt en årsarbetskraft (0,9).

Verksamheten kan delas in i följande områden.

1. Övergripande administrativa frågor för länsstyrelserna
2. ADB-frågor
3. Diarie/arkivfrågor
4. Ekonomiadministrativa frågor
5. Personalutveckling/utbildning
6. Juridiska frågor
7. Organisations/allmän utredning
8. Service/rationalisering
9. Gemensamt för övriga områden
10. Intern administration för LON

Fördelningen av resurserna på de olika områdena ser ut på följande vis budgetåret 1989/90.

Arbetsområde	Milj. kr.	Årsarbets-krafter
Adm. frågor för lst	0,3	0,5
ADB-frågor	1,4	1,2
Diarie/arkivfrågor	0,7	1,5
Ekonomiadm. frågor	1,0	1,7
Personalutveckling/utbild.	1,1	2,0
Juridiska frågor	1,2	2,0
Organisations/allmän utredn.	1,6	2,0
Service/rationalisering	1,3	2,0
Intern adm. för LON	2,2	5,0
Summa	10,8	17,9

I internadministrationen ingår kostnader för lokaler, lokalvård, reception och telefonväxel.

Anvisade medel för budgetåret 1989/90 inkl. engångsanvisning var 11,6 milj. kr.

Bortsett från kostnaderna för internadministrationen och de övergripande administrativa frågorna för länsstyrelserna, är det en relativt jämn fördelning av resursinsatserna mellan de olika arbetsområdena.

Uppdragen ges antingen av LON, regeringen, länsstyrelserna eller av enskilda länsstyrelser. Projekten initieras också i samverkan mellan LON och länsstyrelser.

Resursmässigt tar de uppdrag regeringen ger en något större andel av resurserna än de egeninitierade. Länsstyrelseuppdragen tar den minsta andelen av resurserna, medan samarbetsprojekten mellan länsstyrelser och LON tar något mer.

Under budgetåret 1989/90 har regeringsuppdragen främst rört områdena ADB samt organisations- och allmän utredning. De egeninitierade projekten rör så gott som samtliga områden, främst inom det juridiska området samt organisations- och allmän utredning. Projekten gemensamt för länsstyrelser och LON avser i huvudsak personalutbildning och – utveckling samt ekonomiadministrativa frågor. Projekten på uppdrag av länsstyrelserna avser främst inom service och rationalisering.

Ledningssystemet inom det militära försvaret

Försvarets planerings- och ekonomisystem (FPE) är det övergripande ledningssystemet i fred inom försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Myndigheterna inom det militära försvaret är nivåindelade. Överbefälhavaren (ÖB), cheferna för armén, marinen och flygvapnet (försvarsgrenscheferna) samt de gemensamma myndigheterna är myndigheter på central nivå. De gemensamma myndigheterna är f.n. tolv till antalet. Militärbefälhavarna och chefen för första flygeskadern är myndigheter på högre regional nivå. Övriga är myndigheter på lägre regional eller lokal nivå.

Myndigheterna innehar olika roller eller funktioner inom vilka de fullgör verksamheten. De olika rollerna är den operativa rollen samt program-, produktions-, fack- och tillsynsrollerna.

Operativ verksamhet

Den operativa verksamheten omfattar ledning, studier, mobiliseringsplanläggning, beredskap samt underrättelse-och säkerhetstjänst m. m. Under regeringen utövas rollen av ÖB och under denne av militärbefälhavarna.

Programansvar

ÖB är högsta progamansvariga myndighet och skall i den egenskapen utarbeta underlag för statsmakternas beslut om målen för försvarsmaktens verksamhet och om försvarsmaktens utveckling på kort sikt (programplan) och på lång sikt (perspektivplan). ÖB skall även yttra sig till regeringen över övriga progamansvariga myndigheters förslag i anslagsframställningar m. m. vad gäller inriktningen av produktionen. I fråga om försvarsmakten i dess helhet svarar ÖB vidare för uppgifterna 3-5 som anges nedan för programansvar.

ÖB får meddela övriga myndigheter föreskrifter för att tillgodose behovet av planering och budgetering. ÖB får även meddela övriga myndigheter föreskrifter för att uppställda mål för produktionen skall nås med ett så rationellt utnyttjande av resurserna som möjligt.

Det finns f.n. fem huvudprogram (hpg). ÖB har, förutom programansvaret för hela försvarsmakten, även programansvar för hpg 4 Operativ ledning m. m. Chefen för armén har programansvaret för hpg 1 Armeförband, chefen för marinen har programansvaret för hpg 2 Marinförband och chefen för flygvapnet har programansvaret för hpg 3 Flygvapenförband. Myndigheterna inom hpg 5 Gemensamma myndigheter har endast programansvar för sin egen verksamhet.

Programansvaret innebär att

1. utarbeta underlag för beslut om avvägning inom programmet,
2. lämna förslag till den produktion som varje myndighet skall bedriva inom programmet,

3. följa produktionens utveckling vid de myndigheter som arbetar för programmet och vid behov vidta åtgärder för att ändra produktionens inriktning,
4. värdera produktionens resultat i förhållande till målen,
5. genomföra utredningar och studier.

Programmyndighet får meddela föreskrifter för att uppställda mål för produktionen skall nås med ett så rationellt utnyttjande av resurser som möjligt för de myndigheter som genomför produktion inom programmet.

Produktion

Verksamheten i fred (produktionen) planeras och genomförs för de skilda programmen. Produktionen hänförs till skilda produktionsområden. Dessa är Ledning och förbandsverksamhet, Materielanskaffning och Anskaffning av anläggningar.

Produktionen styrs genom uppdrag. I uppdraget preciseras produktionen genom att uppgifter anges och resurser anvisas. Om det behövs kan också särskilda handlingsregler meddelas.

Regeringen ger uppdrag till myndigheterna på central nivå. Med utgångspunkt i dessa lämnar programmyndigheterna uppdrag vidare till myndigheter inom respektive program.

Fackuppgiften

Fackuppgiften innebär att inom ett visst sakområde lämna expertmässigt underlag för produktionen. En myndighet med fackuppgift skall anmäla till ÖB om en myndighet i sin verksamhet inte tillräckligt beaktar väsentliga förslag som har lämnats. Om samförstånd inte kan nås skall frågan underställas regeringen.

Tillsynsansvar

Tillsynsansvar över viss verksamhet omfattar bl. a. rätt att meddela föreskrifter för den verksamheten.

Företag, organisationer och andra myndigheter som lämnar stöd

I utredningens direktiv pekas på att såväl olika kommersiella konsultföretag som vissa andra myndigheter än stabsmyndigheterna lämnar stöd och service till både myndigheter och regeringen. Att många av de tjänster som stabsmyndigheter utför åt myndigheter i statsförvaltningen är konkurrensutsatta visas i bilaga 5, som behandlar myndigheternas behov av stöd. I denna promemoria behandlas något närmare den marknad som utöver stabsmyndigheterna står till myndigheternas och regeringens förfogande. Vidare lämnas vissa uppgifter om kommittéväsendet.

1 Konsultguiden

Konsultguiden är en skrift som ges ut av tidskriften Ledarskap. Uppgifterna i denna promemoria är hämtade från 1990 och 1991 års utgåvor av Konsultguiden och avser verksamhetsåren 1988 resp. 1989. I första hand har uppgifterna hämtats från 1991 års Konsultguide. I denna saknas dock uppgifter om vissa branscher och om den offentliga sektorns konsultutnyttjande m. m., varför sådana uppgifter då så bedömts lämpligt har hämtats från 1990 års Konsultguide.

1.1 Generella iakttagelser

Konsultguiden för år 1991 omfattar ca 225 namngivna organisationer av mycket varierande storlek. Många av företagen bedriver verksamhet inom flera områden. Antalsmässigt fördelar de sig på följande sätt över de i detta sammanhang relevanta huvudområden som finns angivna i Konsultguiden.

Administrativ utveckling/ADB	ca 75
Kapitalrationalisering/Kostnadstrim	ca 55
Organisationsutveckling	ca 145
Personalutveckling/relationsträning	ca 100
Kommunikation (PR/Information)	ca 35
Redovisning/revision	ca 15
Rekrytering/urval och outplacement	ca 75
Strategisk utveckling/Affärsutveckling	ca 125
Utbildning	ca 100

I såväl 1990 som 1991 års Konsultguide framhålls de snabba förändringarna på konsultmarknaden till följd av personalförändringar, fusioner och

bildandet av nya företag. Detta är ett faktum som i och för sig är av intresse men som också behöver beaktas vid läsning av redovisningen nedan – vissa förhållanden kan ha ändrats sedan 1988 resp. 1989 vad gäller marknadsandelar etc.

I 1991 års Konsultguide förs vissa resonemang kring kundernas förutsättningar. Till följd av de snabba förändringarna i konsultföretagsstrukturen har konsultköparna svårt att få överblick och har alla möjligheter att bli förvirrade. Samtidigt finns indikationer på att kunderna börjar bli mer prismedvetna.

1.2 Management

Områdena Organisationsutveckling och Strategisk utveckling/Affärsutveckling är det område inom vilket det största antalet konsultföretag verkar och kan förenklat sammanfattas under begreppet management. I 1990 års Konsultguide definieras managementkonsulternas produktutbud som bestående av sex verksamhetsgrenar: Affärsutveckling (utvärdering av mål och utveckling av handlingsplaner), Ekonomistyrning (utveckling av redovisnings- och kontrollsystem), Ledarutveckling, Management ("management for hire" eller bollplank), Rationalisering och Strategi (utvärdering av marknad, produkter m. m.).

De tio i omsättning mätt största organisations- eller managementkonsulterna i Sverige, var år 1989 i storleksordning PA Consulting Group, Indevo, McKinsey & Co, SIAR, Sällmagruppen, Cepro, Maynard Mec, Invent, Sinova och Cicero.

Managementkonsultbranschen uppvisade en kraftig tillväxt under större delen av 1980-talet. Den genomsnittliga årliga tillväxten inom området var 32 % mellan åren 1984 och 1987. Av de olika delområdena uppvisade under denna period Ekonomistyrning den kraftigaste årliga tillväxten (45 – 50 %), följt av Affärsutveckling och Strategi (båda 33 – 38 %). Efter toppåret 1988 inträffade dock ett trendbrott. Enligt 1991 års Konsultguide är branschen numera överetablerad och för första gången går flera välkända managementkonsultföretag med förlust.

Enligt 1991 års Konsultguide kan den överetablerade managementkonsultbranschen nu stå inför samma slags svårigheter som de tekniska konsulterna på 1970-talet. Från mitten av 1960-talet till mitten av 1970-talet, medan det s. k. miljonprogrammet inom bostadsbyggandet pågick, levde de tekniska konsulterna gott och branschen växte snabbt. När bostadsbyggandet sedan sjönk fick de tekniska konsulterna snabbt problem, bl. a. av det skälet att byggkonsultbranschen inte förmådde genomföra nödvändiga strukturrationaliseringar. Konsultguiden menar att det återstår att se om managementkonsulterna skall klara sig från att hamna i en liknande situation på 1990-talet.

En tydlig tendens är att många managementkonsultföretag strävar efter att integrera olika slags verksamheter i syfte att skapa synergieffekter gentemot klientföretagen. Man vill integrera traditionella organisationsuppdrag med internutbildning, kommunikations- eller informationsinsatser och rekrytering. Samtidigt finns en medvetenhet om att integra-

tion kan medföra etiska problem om t.ex. förändringsarbete och rekrytering blandas. En i detta sammanhang påtaglig utvecklingstendens är att revisionsbyråerna kraftigt satsar på managementkonsultuppdrag, vilket behandlas närmare nedan. Parallellt med integrationssträvandena finns dock flera exempel på att managementkonsultföretag har misslyckats med att uppnå någon större synergi mellan sina olika bolag och därför strävar efter att koncentrera sin verksamhet. Ytterligare en tydlig utvecklingstendens är internationalisering av verksamheten.

I 1990 års Konsultguide anges att offentlig förvaltning inkl. affärsverken under senare delen av 1980-talet har givit ett särskilt stort tillskott på managementkonsulternas efterfrågesida. Offentlig sektor svarade år 1988 för 19 % av managementkonsulternas omsättning mot 14 % år 1985. I 1990 års Konsultguide anges att den offentliga sektorn och organisationsvärlden är en marknad som de flesta förväntar sig kommer att öka, och trots trendbrottet i branschen totalt görs motsvarande bedömning i 1991 års Konsultguide. Bakgrunden anges vara av kostnadsskäl framtvingade nya verksamhetsformer och ägarstrukturer inom offentlig förvaltning. Den svenska offentliga sektorns internationellt sett goda rykte anges också vara av betydelse då svenska managementkonsultföretag internationaliserar sin verksamhet.

De 16 i omsättning mätt största managementkonsultföretagen inom offentlig sektor år 1988 framgår av nedanstående sammanställning (motsvarande uppgifter för år 1989 saknas). Myndigheter och organisationer inom offentlig sektor köpte år 1988 managementtjänster från dessa företag för omkring 190 milj. kr.

Företag	Andel av oms. till offentlig förvaltn. (%)
1. Sinova	60
2. Cepro	40
3. SIAR	31
4. Bohlin & Strömberg	27
5. Maynard	25
6. Habberstad	21
7. Konsultpartner	20
8. Consultus	18
9. Indevo	16
10. Tri Management TRIM	15
11. Invent	15
12. SMG Service Management	9
13. Cicero	8
14. PA Consulting Group	5
15. Semco	5
16. Ingemar Claesson	4

Sinova är således huvudsakligen verksamt inom offentlig förvaltning och har där en betydligt högre marknadsandel än det statsägda Statskonsult (jfr. bilaga 5). Sinova är ursprungligen en avknoppning från Statskonsult. Ett företag, som ingår i SKD-företagen, är Omnia som år 1990 var det snabbast växande managementkonsultföretaget i Sverige. Till gruppen snabbt växande företag med ursprung i offentlig sektor hör också det

nybildade Sensia, som är specialiserat mot kommunal och landstingskommunal offentlig verksamhet som sjukvård, skolväsende och socialvård. Sensia är en fusion mellan Sprikonsult och Kommunförbundets konsultgrupp.

1.3 ADB

På ADB-området var år 1988 de i omsättning mätt tio största konsultföretagen i Sverige i storleksordning Programator, Cap Gemini, WM-data, IBS, Enator, Modulföretag, Teleplan, Måldata, ÅF-Mandator och IDK-data. För år 1989 saknas motsvarande uppgifter i Konsultguiden.

1.4 Utbildning

De i omsättning mätt tio största utbildningsföretagen i Sverige var år 1989 AMU, M-Gruppen, Stiftelsen Institutet för Företagsutveckling (SIFU), SIPU, IHM Business School, Mercuri International, Sällma, IFL, Avant och Företagsuniversitetet. I Konsultguidens sammanställning har här bortsetts från skolverksamhet m. m. som t. ex. högskoleutbildning, kommunal vuxenutbildning och studieförbundens kursverksamhet.

Således är två statliga myndigheter – AMU och SIPU – bland de största utbildningsföretagen i Sverige med betydande del av sina intäkter från annat än statlig verksamhet. Detsamma gäller stiftelsen SIFU som år 1980 ombildades från att ha varit en del av en statlig myndighet – statens industriverk (SIND). AMU:s snabba tillväxt kan härledas till omorganisationen år 1986, då verket fick eget ekonomiskt ansvar för sin verksamhet. Bara under de senaste två åren har AMU lyckats bygga upp en ansenlig kursverksamhet riktad till privata kunder, vilken i dag direkt konkurrerar med de traditionella utbildningsföretagen. I 1991 års Konsultguide framhålls härvidlag att "problemet för AMU är dess dubbla roll. Främst skall myndigheten vara ett arbetsmarknadspolitiskt instrument. Samtidigt finns pengarna att tjäna inom det privata näringslivet." Konsultguidens resonemang kring förutsättningarna för AMU:s expansion är generellt sett intressanta vid en jämförelse med andra statsägda konsultorganisationer, främst SKD-företagen och SIPU (jämför resonemanget i bilaga 5).

Typiskt för utbildningsföretagen är annars att de flesta är relativt små. Utvecklingstendenserna inom branschen pekar entydigt mot en ökad andel företags- eller myndighetsintern utbildning på bekostnad av externa, allmänna, kurser. Detta drabbar enligt 1991 års Konsultguide småföretagen hårt. Dessa har oftast varken råd eller möjlighet att ordna företagsintern utbildning. Risken är därför stor att utbildningsutbudet inte anpassas till småföretagens villkor. En generell jämförelse kan här göras med de små myndigheternas särskilda behov av stöd, vilket har framkommit under utredningens arbete.

Det är vidare vanligt att utbildning integreras allt mer i både management- och ADB-konsultföretagens samlade tjänsteutbud. Detta påverkar negativt marknadsförutsättningarna för de traditionella renodlade utbildningsföretagen.

1.5 Revision

Revisionsbyråbranschen präglas enligt 1990 års Konsultguide av många fusioner. De tio i omsättning mätt största revisionsbyråerna i Sverige var år 1988 i storleksordning Öhrlings-Reveko, Hagström & Olsson, Bohlins, GTI, TRG Revision, Peters & Co, Tönnerviksgruppen, BDO-gruppen, Price Waterhouse och SET. Motsvarande uppgifter för år 1989 saknas.

I 1991 års Konsultguide påpekas att revisionsbyråernas ökade aktivitet inom managementkonsulting är en av de tydligaste utvecklingstendenserna för närvarande. De flesta revisionsbyråer åtar sig numera managementkonsultuppdrag. Tanken är att de traditionella revisorerna skall utnyttja sina stora kontaktnät och därigenom sälja in nya uppdrag. Genom diversifieringen binder revisorerna dessutom upp klientföretagen hårdare och blockerar konkurrenterna från att komma in via andra konsultbolag. Den revisionbyrå som satsar på att hårdast konkurrera med traditionella managementkonsulter är enligt 1991 års Konsultguide Bohlins via det nybildade fristående systerbolaget KPMG Management Consultants.

I 1991 års Konsultguide påpekas de etiska problem som är förknippade med att revisionsbyråer aktiverar sig inom management och förändringsarbete. I Förenta Staterna förbjöd myndigheterna för två år sedan revisionsbyråernas konsulter att arbeta med revisionsbyråns klienter. I Sverige har revisorernas tillsynsmyndighet, kommerskollegium, uttryckt farhågor i motsvarande riktning. Kommerskollegium har således bett civildepartementet utreda vilka regler som skall gälla för revisorernas verksamhet, vad revisorer skall få syssla med och vad en konsult skall få göra i konsultväg. Verket är oroligt för att revisorernas konsultverksamhet skall bli alltför dominerande. En av de större svenska revisionsbyråerna, BDO, har redan tagit konsekvenserna och sålt sin konsultverksamhet.

1.6 Rekrytering och outplacement

Inom området Rekrytering och urval är företaget Mercuri Urval klart marknadsledande i Sverige. Rekryteringsbranschen är enligt 1991 års Konsultguide den konsultbransch som växer mest och som inte alls påverkas av lågkonjunkturen. De snabbast växande företagen inom branschen sysslar med rekrytering på lägre nivå inom företagen, av personalkategorier som säljare, avdelningschefer, marknadsansvariga etc. snarare än med chefsrekrytering på hög nivå.

Till rekryteringsbranschen kan också enligt 1991 års Konsultguide räknas den relativt nya företeelsen outplacement. Outplacementkonsulterna hjälper främst chefer, som tvingas lämna sina företag, att hitta nya jobb till följd av allt större chefskrav, omorganisationer, förändrade arbetsuppgifter, nedläggningar och företagsfusioner. Outplacementbranschen har haft en explosionsartad utveckling sedan den kom fram år 1988.

2 Stöd till myndigheterna

2.1 Utredningens enkät

I bilaga 5 redovisas den enkätundersökning om myndigheternas behov av stöd, som utredningen under hösten 1990 har låtit genomföra med hjälp av IMU-Testologen AB. I enkäten ombads myndigheterna att samlat för vart och ett av åtta angivna s. k. produktområden ange vilka andra organisationer än de namngivna sex stabsmyndigheterna som de under den senaste tvåårsperioden hade anlitat för att få stöd.

De åtta produktområdena var Verksamhetsanalys, Ekonomi och redovisning, Lednings- och organisationsutveckling, Arbetsgivar- och personalpolitik, Personaladministration, ADB och Övrigt. Det sist nämnda området är en samlingsbenämning på ett antal heterogena produkter och tjänster. För en närmare beskrivning av vilka produkter och tjänster som innefattades under resp. rubrik hänvisas till bilaga 5.

Redovisningen i föreliggande avsnitt baseras på myndigheternas svar på denna fråga. Observera att vid den tidpunkt då enkäten sändes ut betraktades vissa myndigheter av stabskaraktär, främst FCF, LON och FRI i detta sammanhang som "andra organisationer", dvs. de var inte definierade som stabsmyndigheter.

Som framhållits i bilaga 5 visar enkäten att försvarets myndigheter i mycket stor utsträckning vänder sig till andra försvarsmyndigheter och organisationer inom försvaret för att få stöd.

Inom området Verksamhetsanalys har myndigheterna uppgivit sammanlagt omkring 200 namn på företag, myndigheter och organisationer. Ca 30 av dessa är namn på försvarsmyndigheter, framför allt FCF och FRI. Om man bortser från det försvarsinterna stödet, utgjorde konsultföretagen ca 73 %, andra myndigheter ca 14 %,, högskolor, forskningsorgan m. fl. ca 11 % och andra organisationer ca 2 % av de namngivna stödorganen. Bland konsultföretagen förekommer flertalet av de organisations/management-konsulter som redovisats ovan som marknadsledande i Sverige. De vanligast anlitade konsultorganisationerna inom området var enligt enkäten OMNIA (ingår i SKD-företagen), Indevo, LOTS och Sinova.

Ett antal civila myndigheter har också namngivits. Därav var SCB den enda som anlitats av flera myndigheter. Noteras bör också att det är relativt vanligt att anlita högskolor och forskningsorgan. Härvidlag har myndigheterna angivit uttrycket "olika forskare" o. dyl. i högre grad än vad de uppgivit namn på t. ex. enskilda universitetsinstitutioner.

Inom området Ekonomi och redovisning har myndigheterna uppgivit sammanlagt ca 190 namn på anlitade stödorganisationer. Ca 35 av dessa är namn på försvarsmyndigheter, i de flesta fall FCF. Undantaget det försvarsinterna stödet var ca 77 % av de namngivna organisationerna konsultföretag, ca 13 % var myndigheter och ca 10 % högskolor. Bland de namngivna konsultföretagen dominerar DAFA Data AB och Programvaruhuset PVAB, båda inom SKD-företagen, vidare Bohlin & Strömberg, Öhrling och Egretta. Bland de anlitade civila myndigheterna är det fråga om en spridd flora av namn. Kammarkollegiet som stödorgan nämns dock av

några myndigheter och LON av några länsstyrelser. Också inom detta område anlitas högskolor i jämförelsevis stor utsträckning, och då i form av ett antal namngivna universitet.

Inom Lednings- och organisationsutvecklingsområdet har sammanlagt ca 250 namn på anlitade stödorganisationer nämnts, varav ca 25 var namn på försvarsmyndigheter, främst FRI. Bortsett från det försvarsinterna stödet utgjorde konsultföretag ca 86 % av de namngivna stödorganisationerna, myndigheter ca 10 %, högskolor och forskningsorgan m. fl. ca 3 % och andra organisationer ca 1 %. Bland de namngivna konsultföretagen finns flertalet av de som ovan nämnts som marknadsledande inom området management/organisationsutveckling. Vanligast förekommande är Sinova. Därutöver nämns bl. a. Sevenco, Habberstad och MGruppen (Svenska Management Gruppen) av flera myndigheter. Av myndigheterna m. fl. är det oftast Statshälsan som har anlitats samt i några fall civildepartementet. Härutöver är det frågan om ett antal enstaka namngivna myndigheter.

Inom det Arbetsgivar- och personalpolitiska området är bilden en annan. Sammanlagt omkring 200 namn på anlitade stödorganisationer har nämnts av myndigheterna, varav ca 20 är namn på försvarsmyndigheter, främst FCF. Borträknat det försvarsinterna stödet utgjorde konsultföretag endast ca 27 % av de namngivna stödorganen, civila myndigheter hela 53 %, högskolor och forskningsorgan m. fl. ca 4 % och andra organisationer ca 16 %. Detta bekräftar den iakttagelse som görs i bilaga 5, nämligen att det arbetsgivar- och personalpolitiska området inte är speciellt konkurrensutsatt på marknaden. Av konsultföretagen är det endast Labora som nämns någorlunda ofta. Bland myndigheterna m. fl. är Statshälsan helt dominerande. Statshälsan nämns som stödorganisation av i genomsnitt var tredje myndighet. Härutöver finns en bred flora av myndighetsnamn, varvid socialförsäkringsväsendet (RFV/försäkringskassor) nämns av några myndigheter liksom LON av några länsstyrelser. Bland övriga organisationer nämns andra arbetsgivarorganisationer, främst SAF – ibland i form av Löneanalyser AB –, arbetsgivarföreningen SFO och Svenska kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund, som är arbetsgivarorganisation för kommunalt anställd personal inom Svenska kyrkan, samt Trygghetsstiftelsen.

Inom området Personaladministration har myndigheterna angivit sammanlagt ca 175 namn på anlitade organisationer,varav ca 35 är namn på försvarsmyndigheter, främst FCF. Bortsett från det försvarsinterna stödet är ca 49 % av de namngivna stödorganisationerna konsultföretag, ca 35 % är civila myndigheter, ca 5 % högskolor och forskningsorgan och ca 11 % andra organisationer. Konkurrensen inom området är således – och som tidigare konstaterats i bilaga 5 – begränsad. Denna iakttagelse förstärks då man ser att bland konsultföretagen nämns DAFA Data AB och Programvaruhuset PVAB (båda inom SKD-företagen) liksom Key Data (som främst anlitas för dataregistrering av SLÖR-material) av flera myndigheter. Dessa företag har alla anknytning till det statliga SLÖR-systemet. Härutöver är floran av namn på konsultföretag ymnig, men Mercuri Urval nämns också i flera fall vilket kan förklaras med att rekrytering av personal

var en av de angivna tjänsterna inom området. Bland civila myndigheter m. fl. dominerar Statshälsan, socialförsäkringsväsendet (RFV/försäkringskassor), arbetsmarknadsverket (AMS/arbetsförmedlingar) och jämställdhetsombudsmannen bland dem som anlitats för att få stöd i personaladministrativa frågor. Andra anlitade organisationer representeras bl. a. av Sveriges Personaladministrativa Förening (SPF), Försäkringsbolaget SPP och arbetsgivarorganisationerna SFO och SAF.

Inom området Kompetensutveckling har myndigheterna uppgivit sammanlagt ca 250 namn på stödorganisationer, varav ca 30 är namn på försvarsmyndigheter, främst FörvS och FCF. Undantaget det försvarsinterna stödet utgjorde konsultföretag ca 58 % av de namngivna stödorganisationerna, civila myndigheter ca 31 %, högskolor/allmänna skolväsendet ca 10 % och andra organisationer ca 1 %. Även om konsultföretag dominerar som leverantörer inom även detta område, kan särskilt noteras att myndigheterna relativt ofta har anlitat andra myndigheter för att få kompetensutvecklingsstöd. Bland de namngivna konsultföretagen finns ingen påfallande dominerande leverantör – ofta handlar det om specialiserade utbildningsinsatser för t. ex. projektledning och information/PR. Bland civila myndigheter dominerar arkivmyndigheter och televerket som stödleverantörer, vilket sammanhänger med att två av de i enkäten angivna kompetensutvecklingsinsatserna rörde registrators och arkivuppgifter resp. intendenturuppgifter (telefon, vaktmästeri och lokalvård). Ett mindre antal myndigheter nämner AMU och länsstyrelsen (samordnad regional utbildning, SAMPU). I övrigt är det fråga om en bred flora av enstaka myndighetsnamn i anslutning till specialiserade utbildningsinsatser. Inom kompetensutvecklingsområdet är det vidare jämförelsevis vanligt att anlita högskoleväsendet och det allmänna skolväsendet (kommunal vuxenutbildning, statens skolor för vuxna) för stödinsatser. Exempelvis har vissa högskolor börjat positionera sig för uppdragsutbildning i förvaltningskunskap. Inom Svenska kyrkan anlitas vanligtvis Svenska Kyrkans Utbildningsnämnd.

Inom ADB-området har myndigheterna angivit sammanlagt ca 380 namn på anlitade stödorganisationer, varav ca 50 är namn på försvarsmyndigheter, främst FörsvarsData och FMV. Frånsett det försvarsinterna stödet utgjorde konsultföretag ca 88 % av de namngivna stödorganisationerna, civila myndigheter ca 6 %, högskolor m. fl. ca 4 % och andra organisationer ca 2 %. Att köpa stöd direkt på marknaden är förmodligen ännu vanligare än vad dessa procentsiffror indikerar, eftersom den vanligast anlitade myndigheten är televerket (förmodligen som leverantör av t. ex. nättjänster) och eftersom det bland högskolor m. fl. som leverantörer betraktade oftast handlar om att anlita datacentralen vid något universitet. Bland de anlitade konsultföretagen förekommer flertalet av de namn som enligt Konsultguiden är marknadsledande på ADB-området i Sverige. Företag inom SKD-företagen som DAFA Data AB, Programvaruhuset PVAB och Statskonsult förekommer relativt ofta, vidare rena konsultföretag som Programator, Cap Gemini, WM-data och ÅF-Mandator samt olika leverantörsnamn, främst Digital och Nokia. Av det fåtal myndighetsnamn

som nämns förutom televerket är det främst frågan om UUH (inom universitets- och högskoleväsendet) och datainspektionen.

Vad gäller området Övrigt har det inte bedömts meningsfullt att göra en närmare statistisk analys med tanke på områdets heterogena karaktär. Det förtjänar dock att understrykas att försvarsmyndigheterna även inom detta område tenderar att i första hand anlita försvarsinternt stöd i form av bl. a. FörsvarsMedia och Försvarsresor. I övrigt domineras området av specialiserade leverantörer på marknaden såsom enskilda tryckerier (trycksaksframställning), privata språk- och framställningskonsulter (språkvård) och resebyråer (konferensservice). Mindre myndigheter har i några fall vänt sig till reprocentraler och liknande hos större myndigheter på orten och Postens Inköpscentral (PIC) har av några anlitats i upphandlingsfrågor.

2.2 RRV:s studie om statens användning av konsulter

I revisionsrapporten (dnr 1988:41) Goda råd eller bara dyra? – Statens användning av konsulter, har RRV granskat den statliga konsultanvändningen i allmänhet och hos sex större myndigheters i synnerhet.

Av rapporten framgår att myndigheternas utnyttjande av konsulter är mycket stort. Budgetåret 1986/87 upphandlade statliga myndigheter konsulter för ca sex miljarder kr., varav de då åtta affärsverken svarade för drygt en miljard kr. Bland affärsverken är enligt RRV televerket den största nyttjaren. FMV och SIDA är i övrigt två av de största konsultanvändarna bland myndigheterna.

Vidare framgår att användningen av konsulter i statsförvaltningen har ökat under senare år. Konsultanvändningen sker i allt större utsträckning decentraliserat vid ett stort antal enheter och av ett stort antal tjänstemän.

I rapporten riktar RRV en rad anmärkningar mot ett, som det tycks, slentrianmässigt utnyttjande av konsultstöd. Bl. a. pekar RRV på att policy för konsultanvändning ofta saknas, att kunskapen om konsultmarknaden är bristfällig, att upphandling och upprättande av avtal ofta lämnar mycket att önska och att styrningen och kontrollen av konsulter ofta är eftersatt. RRV menar att de stora summor som läggs ner på upphandling av konsulter inte oväsentligt borde kunna reduceras med en mer affärsmässig attityd från myndigheternas sida och en större förmåga att utnyttja den befintliga konkurrensen.

3 Stöd till regeringen

3.1 Regeringskansliets köp av tjänster

På uppdrag av utredningen har RRV gjort en kartläggning av regeringskansliets köp av tjänster från konsultföretag, myndigheter och organisationer. Kartläggningen gjordes under november – december 1990 och avser budgetåren 1988/89 och 1989/90. Av kartläggningen framgår inte i vilken omfattning regeringskansliet och de olika departementen anlitar stöd från

myndigheter som inte tar betalt för sina tjänster. Vilka namngivna konsultföretag och myndigheter som anlitats har kartlagts endast för budgetåret 1989/90. Kartläggningen visar att också regeringskansliet i hög utsträckning köper externt stöd. För vart och ett av de båda studerade budgetåren var omfattningen av regeringskansliets konsultutnyttjande ca 130 milj. kr. (inkl. utrikesdepartementet, som har egen ekonomisk redovisning). Härav betalade regeringskansliet budgetåret 1989/90 ca 34 milj. kr. till statliga myndigheter.

De största användarna av konsulter är för båda budgetåren social-, utrikes- och finansdepartementen. Dessa departements konsultutnyttjande har speciella kännetecken.

Socialdepartementets konsultutnyttjande uppgick budgetåret 1988/89 till 36,5 milj. kr. och budgetåret 1989/90 till 22,9 milj. kr. Huvuddelen av dessa medel användes för PR-insatser av olika slag i samband med AIDS-kampanjen. Om man bortser från dessa belopp ligger socialdepartementets konsultutnyttjande på en med flertalet övriga departement jämförbar nivå.

Utrikesdepartementet anlitade budgetåret 1988/89 konsulter för 29,7 milj. kr. och budgetåret 1989/90 för 28,8 milj.kr. Omkring hälften härav avsåg ett särskilt konto för Datortjänster, omfattande såväl alla utgifter för anlitande av datacentral inkl. maskin- och bandhyror som ADB-konsulttjänster. Resterande belopp avsåg andra typer av köpta tjänster/konsultuppdrag. Kvarstår dock ett i sammanhanget beloppsmässigt stort konsultutnyttjande för utrikesdepartementets del. I övrigt framgår inte av kartläggningen några närmare uppgifter om för vilka ändamål och till vilka organisationer dessa medel använts resp. betalats. Av 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100, bil. 5) framgår dock att den intensiva datoriseringen inom utrikesförvaltningen medfört stora behov av externa konsulttjänster. Föredraganden räknar dock med att detta behov kommer att minska genom en omfördelning av resurser inom departementet till teknik- och systemutvecklingssidan. Vidare har enligt propositionen utrikesdepartementet under de senaste budgetåren köpt extern ADB-utbildning för betydande belopp. Genom att i stället satsa på att genomföra ADB-utbildning i egen regi räknar föredraganden med att uppnå stora besparingar.

Finansdepartementet anlitade budgetåret 1988/89 konsulter för 23,4 milj. kr. och budgetåret 1989/90 för 18,9 milj. kr. Huvuddelen av dessa belopp användes för PR- och informationsinsatser av olika slag inom ramen för ett särskilt anslag för sparfrämjande åtgärder. Undantas dessa insatser, ligger finansdepartementets konsultutnyttjande på en med de flesta övriga departement jämförbar nivå.

Med hänsyn tagen till nämnda förhållanden – varvid fortsättningsvis bortses från utrikesdepartementet i brist på närmare uppgifter – varierar departementens årliga konsultutnyttjande mellan 0,1 milj. kr. (statsrådsberedningen budgetåren 1988/89 och 1989/90) och 15,9 milj. kr. (arbetsmarknadsdepartementet budgetåret 1989/90). Jämförelsevis höga belopp betalas av arbetsmarknads-, dåvarande miljö och energi-, civil-, industri- och justitiedepartementen (det sistnämnda gäller budgetåret 1989/90). Jämförelsevis låga belopp betalas – förutom av statsrådsberedningen –

av försvars-, kommunikations-, utbildnings-, jordbruks- och bostadsdepartementen. Det finns således tydliga skillnader mellan departementen vad gäller konsultutnyttjandets totala omfattning.

Av kartläggningen framgår att för huvuddelen av departementen är det resp. anslag för Utredningar m.m. som används mest vid anlitande av konsulter. Detta indikerar att en inte obetydlig del av regeringskansliets konsultutnyttjande i realiteten sker via eller för kommittéväsendet. Social- resp. finansdepartementets ovan nämnda kampanjer kring AIDS och sparfrämjande åtgärder har finansierats via särskilda anslag och också bedrivits via särskilda delegationer. Härutöver har tjänster i inte obetydlig omfattning köpts i anslutning till utredningar på kommunikationsdepartementet (storstadskommittén), arbetsmarknads- och industridepartementen (glesbygdskampanjen och telestugeprojektet) och civildepartementet (ungdomskommittén).

Särskilt redovisas betalda forskningsuppdrag. Sådana ges i särskilt hög utsträckning av arbetsmarknads- och civildepartementen. De flesta av arbetsmarknadsdepartementets forskningsuppdrag ges till universitet och högskolor medan civildepartementet bl.a. har köpt tjänster från ett antal fristående forsknings- och utredningsinstitut.

Särskild redovisning finns också för anlitande av datakonsultföretag och enskilda datakonsulter. Beloppen på dessa konton är generellt sett små – ADB-konsulter används alltså i liten utsträckning av departementen. Störst användare av konsulter på ADB-området var för de båda studerade budgetåren industridepartementet och justitiedepartementet.

Vid sidan av betalda uppdrag till högskolor och forskningsorgan är SCB den enda myndighet vars tjänster köpts i mer betydande omfattning av flera departement. Sålunda har SCB under budgetåret 1989/90 mot betalning anlitats av justitie-, social- , finans-, arbetsmarknads-, industri- och civildepartementen. Vid sidan av betalda uppdrag till universitet och forskningsorgan svarar i flera fall uppdrag till SCB för de största beloppen som betalats för stödtjänster från myndigheter. I några fall har stödinsatser också köpts från stabsmyndigheter, främst RRV.

I övrigt kan särskilt noteras, att några departement främst köpt tjänster från specialistorgan och fackmyndigheter inom departementets verksamhetsområde. Detta gäller t.ex. bostads- och dåvarande miljö- och energidepartementet.

3.2 Regeringskansliets utnyttjande av kommittéväsendet

På uppdrag av utredningen har statskontoret gjort en kartläggning av regeringskansliets utnyttjande av kommittéväsendet. Kartläggningen gjordes under januari-mars 1991 och avser främst perioden 1984–1990. De statistiska uppgifter som redovisas utgörs i första hand av sammanställda uppgifter från kommittéberättelserna för motsvarande år, därutöver främst av material från SCB.

3.2.1 Antal kommittéer

Tabell 1 anger kommittéväsendets utveckling mätt i antal kommittéer under åren 1984–1990. Antalet kommittéer avser arbetande kommittéer och kommittéer som har avslutat sitt uppdrag under redovisningsåret och därigenom finns medtagna i kommittéberättelsen.

Tabell 1 Antal kommittéer

År	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Antal	243	222	194	186	181	189	184

Av tabell 1 framgår att antalet kommittéer har minskat med ca 25 % under perioden. Under de senaste åren har antalet stabiliserats på en nivå kring 180–190 kommittéer per år. I 1985 års kommittéberättelse redovisas förändringen av antalet kommittéer före 1984. Enligt denna hade såväl kostnaden för kommittéväsendet som antalet kommittéer minskat. Före 1984 låg genomsnittet på 300 kommittéer per år, med en toppnotering med 329 kommittéer 1980.

Om man bortser från mindre variationer uppvisar de flesta departement en nedåtgående trend vad gäller antal kommittéer. Undantagen är miljö- och energidepartementet och civildepartementet. Miljö- och energidepartementets uppgång är naturlig eftersom det är ett nybildat departement med politiskt aktuella sakfrågor. Uppgången för civildepartementet kan delvis förklaras med att uppgifter från bl.a. finansdepartementet har överförts till civildepartementet. Därigenom överförs även de kommittéer som berör dessa frågor. Utbildningsdepartementet har en toppnotering 1990 som inte kan förklaras utan noggrannare analys. Flertalet av dessa utredningar är relativt nytillsatta.

Tabell 2 redovisar antal kommittédirektiv som har utfärdats av respektive departement under åren 1987-1989.

Tabell 2 Nya kommittédirektiv

Dep.	1987	1988	1989
SB	1	1	1
Ju	6	4	7
UD	7	6	2
Fö	3	4	2
S	3	4	2
K	1	6	5
Fi	10	13	10
U	7	16	11
Jo	1	3	1
A	7	3	3
Bo	3	3	4
I	2	3	2
C	5	4	8
ME	4	6	6
Total	60	76	64

Av tabell 2 framgår att finans-, utbildnings-, civil- och justitiedepartementen i nämnd ordning tillsätter flest nya kommittéer.

Därmed kan konstateras att de departement som har flest verksamma kommittéer även tillsätter flest nya kommittéer.

3.2.2 Antal förordnade i kommittéer

Av tabell 3 framgår hur många kommittésekreterare som har medverkat i kommittéer under åren 1984–1990. Uppgifterna avser sekreterare och i förekommande fall biträdande sekreterare. Valet av dessa personalkategorier har gjorts utifrån antagandet att sekretariatet – vid sidan om eventuella externt anlitade stödresurser – svarar för merparten av det praktiska arbetet i kommittéerna.

Tabell 3 Antal förordnade för sekretariatsuppgifter i kommittéer

Dep.	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	Förändring	
SB	–	–	–	27	28	5	5	– 22	*)
Ju	57	52	71	43	26	24	35	– 22	
UD	14	13	6	12	15	8	11	– 3	
Fö	28	29	27	17	17	20	13	– 15	
S	52	54	53	50	32	37	40	– 12	
K	13	8	6	7	8	13	27	+ 14	
Fi	59	60	75	78	77	44	42	– 17	
U	37	40	30	28	34	41	43	– 6	
Jo	44	37	31	10	9	5	11	– 33	
A	32	22	23	53	45	41	23	– 9	
Bo	15	19	18	9	11	11	6	– 9	
I	51	34	29	20	17	11	4	– 47	
C	39	46	26	22	22	42	50	+ 11	
ME	–	–	–	60	17	51	62	+ 2	*)
Total	441	414	395	416	341	367	375	– 66	

*) Avser endast åren 1987-1990

Tabell 3 visar att det totala antalet sekreterare i kommittéer har minskat med 15 % under perioden 1985-1991. Med undantag av kommunikations- och civildepartementen har samtliga departement minskat antalet förordnade kommittésekreterare. Miljö- och energidepartementet har flest förordnade kommittésekreterare. Anledningen till detta är främst Delegationen (ME 1989:01) för miljöprojekt i västra Skåne vilken sysselsätter 34 biträdande sekreterare. Om antalet sekreterare i denna delegation exkluderas har antalet kommittésekreterare totalt sett minskat med 23 % sedan år 1984.

3.2.3 Kostnader för kommittéväsendet

I tabell 5 redovisas den totala kostnaden för kommittéväsendet under budgetåren 1985/86–1990/91.

Tabell 5 Kostnader för kommittéväsendet, löpande priser. Milj. kr.

Budgetår	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
Kostnad	138,5	143,3	159,8	180,4	189,0	210,9

Av tabell 5 framgår att kostnaden för kommittéväsendet uttryckt i löpande priser har ökat med 72,3 milj. kr eller 52 % under perioden. Den årliga procentuella ökningen uppgick till ca 9 %.

I tabell 6 redovisas den totala kostnaden för kommittéväsendet omräknat i fasta priser. Fastprisberäkningen har gjorts med hjälp av Konsumentprisindex med 1985 som basår.

Tabell 6 Kostnader för kommittéväsendet uttryckt i fasta priser i 1985 års prisnivå. Milj. kr.

Budgetår	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91
Kostnad	138,5	137,5	147,2	157,0	154,5	156,2

Av tabell 6 framgår att kostnaden för kommittéväsendet även har ökat uttryckt i fasta priser. Ökningen uppgick till ca 13 % under perioden och inträffade fram till budgetåret 1988/89, varefter kostnadsnivån uttryckt i fasta priser tycks ha stabiliserats.

Mot bakgrund av att såväl antalet kommittéer som antalet förordnade har minskat borde kostnaderna ha minskat i stället för den omvända kostnadsökning som kan iakttas. Tänkbara förklaringar till kostnadsökningen framgår av den fortsatta framställningen.

3.2.4 Särskilda grupper

Anslaget för kommittéväsendet finansierar även andra verksamheter av mer eller mindre permanent karaktär, som delegationer, råd, kommissioner och expert- och arbetsgrupper, dvs. grupper med anknytning till ett eller flera departement. I syfte att ge en bild av utvecklingen av särskilda grupper redovisas antalet sådana i tabell 7. Utöver dessa särskilda grupper tillkommer ett antal utredningar som fr.o.m. 1987 redovisas i underbilaga i kommittéberättelsen. Det i tabell 7 redovisade antalet kan alltså vara en underskattning av det totala antalet särskilda grupper.

Tabell 7 Antalet särskilda grupper som redovisas under anslaget Utredningar m. m.

Departement	bå 83/84	84/85	85/86	86/87	87/88	88/89	89/90
Ju	7	5	4	9	11	9	6
UD	3	9	8	8	5	4	5
Fö	–	1	1	6	11	11	8
S	10	12	9	10	11	9	7
K	16	14	11	11	12	13	11
Fi	1	2	4	2	–	2	5
U	4	3	15	11	15	20	16
Jo	4	4	3	2	7	7	2
A	11	15	11	10	10	9	9
B	3	4	2	4	7	10	9
I	17	20	20	14	14	13	14
C	9	9	11	15	13	15	12
ME	–	–	–	8	6	4	2
Totalt	85	98	99	110	122	126	106
Index	100	115	116	129	143	148	125

Av tabell 7 framgår att det redovisade antalet särskilda grupper har ökat kraftigt fram till budgetåret 1987/88. Ökningen uppgick till 37 st. Budgetåret 1989/1990 sjunker antalet särskilda grupper men den sammantagna ökningen av antalet är ändå påtaglig. Denna ökning kan vara en förklaring till att kommittéväsendets kostnader har ökat samtidigt som antalet förordnade för sekretariatsuppgifter i kommittéer har minskat.

Utbildningsdepartementet har flest särskilda grupper och uppvisar den kraftigaste ökningen bland departementen. Även industri-, kommunikations- och civildepartementen uppvisar ett stort antal särskilda grupper. Finansdepartementet har genomgående tillsatt minst särskilda grupper.

3.2.5 Stabsorganens insatser för kommittéer

Av stabsmyndigheterna är det främst statskontoret och RRV som utnyttjas för insatser åt kommittéer. Statskontoret har under de senaste åren erhållit ett antal uppdrag att biträda kommittéer dels av regeringen, dels direkt från kommittéerna själva. Det har blivit allt vanligare att regeringen i kommittédirektiv föreskriver att en utredning skall biträdas av statskontoret. För kommittéer är det ofta naturligt att anlita statskontoret som har såväl insyn i enskilda myndigheter som överblick över reformarbetet så utvecklingsarbetet kan samordnas. Enskilda medarbetare deltar även som experter i kommittéer. Det förekommer också relativt ofta att statskontoret beviljar tjänstledigheter för medarbetare som förordnas som sekreterare i olika kommittéer.

Kostnaderna för dessa utredningsinsatser, som i en del fall har inneburit att statskontoret genomfört huvuddelen av kommitténs utredningsarbete, har uppgått till drygt 5 milj. kr. Detta motsvarar ca 14 resp. 10 % av statskontorets kostnader för rationaliseringsuppdrag budgetåren 1988/89 resp. 1989/90. Därutöver tillkommer kostnader för expertmedverkan.

Former för avrapportering till kommittéerna varierar. Statskontorets insatser kan antingen redovisas i särskild statskontorsrapport eller som ett underlag till kommittéernas egna skriftliga redovisningar.

RRV arbetar inte på motsvarande sätt med uppdrag som kommer direkt från kommittéer. Verket får ibland regeringsuppdrag som har betydelse för kommittéernas arbete och resultatet redovisas i sådana fall oftast även för kommittéerna. RRV tar också genom sin revision fram underlag som bedöms vara av intresse för kommittéer och initierar även tillsättandet av kommittéer genom att i revisionsrapporter uppmärksamma problem som kräver särskilda utredningsinsatser. Medarbetare från RRV deltar i kommittéarbete som experter och beviljas i viss omfattning tjänstledighet för att arbeta med sekreteraruppgifter i kommittéer.

För revisionen finns enligt RRV vissa principiella betänkligheter att som revisionsorgan medverka i kommittéer vilkas utredningsobjekt kan bli föremål för granskning av verket. För RRV:s ekonomiska avdelning finns enligt verket inte denna konfliktsituation.

Vissa skillnader finns mellan statskontorets och RRV:s insatser för kommittéer. Enligt RRV biträder verket främst kommittéer genom sin revision med underlag som har betydelse för såväl att kommittéer tillsätts som kommittéernas arbete. Statskontoret utgör i större utsträckning än RRV ett utredningsstöd för kommittéer. Både statskontoret och RRV används av kommittéer som expertorgan i olika frågor. Därmed kan sägas att dessa stabsmyndigheter utgör en inte obetydlig resurs för kommittéväsendet.

Strukturering av stödmyndigheternas verksamhet

Statskontoret, RRV, SAV, SPV, SIPU, FCF och LON samt en del av kammarkollegiet har uppgifter och bedriver verksamhet av mycket skiftande slag. Kännetecknande för stödmyndigheterna är att deras verksamhet till övervägande del är riktad till regeringskansliet och förvaltningsmyndigheterna samt till mycket liten del är riktad till allmänheten.

I denna promemoria struktureras stödmyndigheternas skiftande verksamheter efter uppdragsgivare och marknadsförutsättningarna.

Stödmyndigheterna har regeringen eller förvaltningsmyndigheterna som uppdragsgivare för stödet. Stödet kan lämnas under olika marknadsförutsättningar i vid bemärkelse. I det följande fördelas stödmyndigheternas verksamhet efter om regeringen eller förvaltningsmyndigheterna är uppdragsgivare. När *regeringen* är uppdragsgivare (1) görs en underindelning efter om det är fråga om myndighetsutövning gentemot allmänheten eller offentligrättsligt föreskriftsgivande gentemot myndigheterna (1.1), granskande eller policyskapande verksamhet (1.2) resp. utredningstjänster m.m. som regeringen kan tillhandahållas av olika statliga eller privata leverantörer (1.3).

När *myndigheterna* är uppdragsgivare (2) görs en underindelning efter om det är frågan om tjänster som de måste utnyttjas, dvs. är obligatoriska, och som tillhandahålls av endast en stödmyndighet (2.1), tjänster som förvaltningsmyndigheterna frivilligt kan välja att utnyttja men där tjänsten endast tillhandahålls av en stödmyndighet (2.2), frivilliga tjänster som i dag endast tillhandahålls av en stödmyndighet men där framtida konkurrens är möjlig (2.3) resp. frivilliga tjänster som under konkurrensmässiga former kan tillhandahållas av flera (2.4) statliga eller privata organisationer.

Det bör betonas att när stödmyndigheterna för närvarande tillhandahåller en frivillig tjänst i konkurrens, behöver detta inte alltid betyda att tjänsten finansieras med avgifter.

Den indelning som nu gjorts framgår följande sammanställning.

Regeringen (1)
– Föreskrifter gentemot andra myndigheter, myndighetsutövning gentemot allmänheten (1.1)
– Förslag, policy och granskning (1.2)
– Frivilliga tjänster, konkurrens (1.3)
Myndigheter (2)
– Obligatoriska tjänster, monopol (2.1)
– Frivilliga tjänster, monopol (2.2)
– Frivilliga tjänster, temporärt monopol, potentiell konkurrens (2.3)
– Konkurrens (2.4)

I den följande presentationen fördelas översiktligt på de kategorier som nu redovisats, de olika verksamheter som statskontoret, RRV, SAV, SPV, SIPU, FCF och LON samt kammarkollegiets administrativa service bedriver. För att resultatet skall bli överskådligt görs en hel del förenklingar.

Den uppdelning av stödmyndigheternas verksamhet som görs här bygger på föreställningen att de villkor som gäller för tillhandahållandet av respektive tjänst dels underlättar överblick och förståelse av nuvarande organisation, dels kan vara ändamålsenlig vid diskussion om hur de olika verksamheterna kan föras samman i organisationer och finansieras.

1 Statskontoret

Statskontoret arbetar främst på uppdrag av regeringen men utför även uppdrag åt förvaltningsmyndigheter. På uppdrag av regeringen sammanställer statskontoret ännu några år övergångsvis myndigheternas underlag för det centrala anskaffningsanslaget för ADB-utrustning. Detta kan sägas utgöra en granskningsuppgift (1.2). Statskontorets granskande verksamhet utförs vidare genom yttranden till regeringen över ärenden som denna i varje särskilt fall beslutat remittera till statskontoret. En granskningsuppgift utförs också när statskontoret lämnar ett av regeringen föreskrivet samrådsyttrande till en myndighet som denna sedan överlämnar till regeringen. I fråga om större upphandlingar av ADB-utrustning gäller en generell handläggningsordning. Enligt denna fattar användarmyndigheten beslut om val av leverantör i samråd med statskontoret. Även detta är en granskande verksamhet som utförs på uppdrag av regeringen (1.2).

De utredningsuppdrag som statskontoret utför på uppdrag av regeringen (1.3) är av sådant slag att det i de flesta fall finns någon annan tänkbar leverantör. Arbetet kan t. ex. i stället utföras av en annan stabsmyndighet, en kommitté, en särskild utredare, en förvaltningsmyndighet eller något konsultföretag.

Statskontoret bedriver utvecklingsarbete direkt eller indirekt på regering-

ens uppdrag. En del av utvecklingsverksamheten omfattar vägledning till myndigheterna om lämpliga metoder och tekniker. Denna del av verksamheten kan i huvudsak hänföras till 2.4.

En annan verksamhet avser normering och standardisering inom ADB-området. Statskontoret fastställer och meddelar tekniska normer för statsförvaltningens ADB-användning. Dessa normer är rådgivande (2.2).

Den verksamhet som statskontoret utför för att ge stöd till förvaltningsmyndigheter är av skiftande karaktär. I en del fall är det fråga om att statskontoret på regeringens uppdrag ger en myndighet kapacitets- eller kompetensmässigt stöd (2.1). Detta kan gälla i större organisations- eller ADB-frågor. Ett aktuellt exempel är de säkerhetsanalyser som genomförts av statliga myndigheters ADB-system. I andra fall gäller generellt att myndigheterna i vissa speciella frågor skall anlita stöd från statskontoret (2.1). Detta gäller främst vid olika former av anskaffning av ADB-utrustning, t. ex. användning av avropsavtal.

Övrigt stöd som statskontoret lämnar förvaltningsmyndigheterna är av frivilligt slag och statskontoret har inte monopol, utan motsvarande tjänster (2.4) kan tillhandahållas också av en annan stödmyndighet eller av konsultföretag. De former som kan förekomma, är att statskontoret stöder eller medverkar i en myndighets utredningsarbete utan att det finns ett regeringsuppdrag i ärendet eller att samverkansformen är uttryckt på annat sätt än att arbetet skall ske "i samråd" med statskontoret. Vidare lämnar statskontoret frivillig och konkurrensutsatt vägledning till myndigheterna i form av skrifter, handböcker och utbildning.

De frivilliga och obligatoriska tjänster som statskontoret tillhandahåller i fråga om anskaffning av ADB-utrustning finansieras med avgifter. Övrig verksamhet finansieras i huvudsak med anslag.

2 Riksrevisionsverket

RRV:s redovisningsrevision och förvaltningsrevision är en granskning som utförs på uppdrag av regeringen (1.2). Detta utesluter självfallet inte att i anslutning till revisionen på sedvanligt sätt också lämnas råd till myndigheterna i frågor inom revisorns normala kompetensområde. Något formellt hinder finns knappast för regeringen att anskaffa i vart fall tjänster avseende redovisningsrevision från privata revisionsbyråer. När RRV yttrar sig över ärenden som regeringen remitterar till verket utgör även detta en granskningsuppgift.

RRV:s övriga verksamhet är främst av ekonomiadministrativ natur och utförs till stöd för regeringen eller förvaltningsmyndigheter. Med stöd av bemyndiganden från regeringen utfärdar RRV föreskrifter (1.1) om främst redovisning av myndigheternas inkomster och utgifter. Syftet med dessa bestämmelser är att nå en för alla statsmyndigheter korrekt och likformig redovisning som kan aggregeras till en koncerngemensam riksredovisning. Samrådsskyldighet med RRV när myndigheter önskar använda egna ekonomisystem har samma syfte. Även i fråga om statliga betalningar, utform-

ning av statliga avgifter och om förfarandet vid upphandling utfärdar RRV föreskrifter.

På de områden där RRV utfärdar föreskrifter lämnar verket i regel även förslag till regeringen (1.2) om föreskrifter som bör ges med förordning. Vidare lämnar RRV i regel på samma områden också frivilliga tjänster i form av allmänna råd (2.2) till myndigheterna.

RRV:s stöd till förvaltningsmyndigheterna är i få fall av obligatoriskt slag (2.1). Exempel på sådana tjänster är dock användning av system KG för redovisning av kreditgarantier och användning av det statliga betalningssystemet. Flertalet tjänster är i stället frivilliga och erbjuds i faktisk eller potentiell konkurrens med andra leverantörer. Det stora och dominerande ekonomisystemet i statsförvaltningen (system S) som RRV tillhandahåller är sålunda inte obligatoriskt. Systemet är utformat för att klara de externa kraven från regeringen på myndigheternas redovisning och för att i viss mån tillgodose myndigheternas interna behov för ledning och styrning. Det kan diskuteras om systemet erbjuds under konkurrens (2.4) eller om endast potentiell konkurrens (2.3) föreligger. Affärsverken och ett tiotal andra myndigheter har infört eller har konkreta planer på att införa egna ekonomisystem.

Utöver att vara leverantör av ekonomisystem lämnar RRV information, utbildning och rådgivning till myndigheterna i fråga om redovisning, ekonomisystem, betalningssystem, finansiering, anslagskonstruktioner, utformning av statliga avgifter, resultatanalys och resultatredovisning samt den statliga budgetprocessen. Även om vissa inslag av monopol (2.2) och temporärt monopol (2.3) föreligger erbjuds huvuddelen av tjänsterna i konkurrens (2.4) med andra stödmyndigheter och konsultföretag.

RRV:s redovisningsrevision finansieras med anslag utom i vad avser revision av affärsverk, några statliga stiftelser och vissa uppdragsfinansierade myndigheter. Förvaltningsrevisionen finansieras med anslag, liksom den föreskrivande verksamheten. När RRV tillhandahåller tjänster i form av ekonomisystem, rådgivning och utbildning sker detta i stor utsträckning mot avgifter.

3 Statens arbetsgivarverk

SAV är i första hand en arbetsgivarorganisation för de statliga myndigheterna. Dessa tillhör utan särskilt beslut organisationen och är skyldiga att använda vissa av dess tjänster (2.1). SAV förhandlar och sluter ramavtal och sektoravtal för myndigheternas räkning. I och med att SAV är statlig avtalspart lämnar verket vid behov föreskrifter med bindande tolkningar (2.1) av avtalen till myndigheterna. Dessa föreskrifter är baserade på träffade kollektivavtal och utgör inte föreskrifter på offentligrättslig grund. Som arbetsgivarorganisation utformar SAV också en gemensam arbetsgivarpolitik inom olika områden som är av intresse för myndigheterna. SAV tar även till vara myndigheternas gemensamma arbetsgivarintressen i olika sammanhang. När så sker är det fråga om en obligatorisk tjänst som följer av "medlemskapet".

SAV kan också lämna stöd till en enskild myndighet på begäran av denna. Det kan gälla stöd vid t.ex. lokala förhandlingar, avtalstolkning, tvisteförhandlingar, domstolsprocesser och råd i samband med strukturförändringar. Tjänster av detta slag kan i praktiken endast SAV tillhandahålla varför det rör sig om ett monopol (2.2). Samma sak gäller i fråga om huvuddelen av den utbildnings- och konferensverksamhet med arbetsgivarinriktning som SAV genomför. I någon utsträckning erbjuder SAV också tjänster i konkurrens med andra stödmyndigheter och konsultföretag. Det kan gälla i fråga om personal- och kompetensutveckling samt personalekonomi (2.4).

SAV utför även verksamhet på uppdrag av regeringen. Detta gäller t. ex. när verket lämnar underlag till regeringen för omräkning av myndigheters lönemedel i budgetarbetet, för beslut om täckning av lönemerkostnader och för beräkning av löneutvecklingen i försvarsprisindex. När SAV utför dessa uppgifter uppträder verket i en granskningsroll (1.2). SAV yttrar sig också över statliga utredningars betänkanden som remitteras till verket av regeringen. I huvudsak utför SAV därvid en intressebevakning (2.1) för de statliga myndigheternas räkning. I en del fall kan dock ett remissärende ha karaktär av granskning (1.2) av en annan myndighets förslag.

SAV utför också utredningsuppgifter och andra uppdrag från regeringen. Det kan gälla att göra analyser och undersökningar på områden som faller inom verkets kompetensområde. SAV kan också fungera som samtalspartner åt regeringskansliet vid beredning av författningar och propositioner som gäller det statligt lönereglerade området. Vid större organisationsförändringar som behandlas i propositioner kan SAV också ge regeringen råd om lämpligt förfaringssätt (1.3).

Den verksamhet som bedrivs för de statliga affärsverken finansieras med avgifter. I övrigt finansieras verksamheten med anslag.

4 Statens löne- och pensionsverk

SPV:s verksamhet är nästan helt inriktad på att lämna stöd till förvaltningsmyndigheterna.

På pensionsområdet tillhandahåller SPV tjänster som det är obligatoriskt för myndigheterna att använda (2.1). Exempel härpå är system för matrikelföring som innehåller de grunduppgifter som behövs om den enskilde tjänstemannen i samband med beslut om pensionsförmåner. SPV utför också utbetalning av pensions- och grupplivförmåner avseende statsanställda. SPV utfärdar föreskrifter till myndigheterna om t. ex. rapportering av matrikeluppgifter (1.1). Det är värt att notera att prövningen av rätten samt beräkning av pensions-, avgångs- och grupplivförmåner sker enligt ett pensionsavtal mellan staten som arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna på det statliga området. Verksamheten sker således inte enligt ett offentligrättsligt regelverk och det är inte fråga om myndighetsutövning gentemot allmänheten. I fråga om de delar av tjänstepensionsförmånerna som utgörs av folkpension och allmän tilläggspension (ATP) m.m., vilka grundas på ett offentligrättsligt regelverk, fattar respektive

försäkringskassa beslut och meddelar detta till SPV. Försäkringskassan fattar därmed beslut som innebär myndighetsutövning gentemot allmänheten.

På ett litet område grundas dock pensionsförmåner m. m. på bestämmelser i lag. Detta gäller t. ex. pensionsförmåner till statsråd. I detta fall innefattar således SPV:s verksamhet myndighetsutövning gentemot allmänheten (1.1).

SPV:s andra stora verksamhetsområde gäller tillhandahållande av löne- och personaladministrativa system inkl. utbetalning av löner. De centrala löne- och personaladministrativa systemen erbjuds myndigheterna i potentiell konkurrens (2.3) eller konkurrens (2.4) med andra leverantörer. Affärsverken, försvarets myndigheter och polisen använder exempelvis inte SLÖR-systemet. I fråga om lokala lönesystem och personaladministrativa informationssystem föreligger närmast konkurrensförhållanden (2.4).

SPV:s verksamhet finansieras med avgifter från användarna.

5 Statens institut för personalutveckling

SIPU:s utbildnings- och konsultationsverksamhet riktas i första hand till de statliga förvaltningsmyndigheterna. Erbjudna tjänster är frivilliga för uppdragsgivarna och tillhandahålls i konkurrens (2.4) med andra stödmyndigheter och konsultföretag. På några områden, t. ex. i fråga om vissa förvaltningsnära specialiteter, kan det snarare röra sig om en potentiell konkurrens (2.3). Den omfattande internationella konsultverksamheten sker i konkurrens med svenska och utländska konsultorganisationer.

Regeringen är i ganska liten utsträckning uppdragsgivare till SIPU. Regeringen har köpt t. ex. tjänster i fråga om språkvård, styrelseutbildning och chefsförsörjning. I dessa fall har regeringen kunnat köpa motsvarande tjänster (1.3) från andra stödmyndigheter eller från konsultföretag. SIPU utför vidare på uppdrag av regeringen övergripande undersökningar avseende kompetensutveckling och service inom statsförvaltningen.

SIPU:s verksamhet finansieras med avgifter från dem som använder organisationens tjänster. Ett mindre anslag finns också.

6 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet erbjuder administrativ service på EA- och PA-områdena som det står myndigheterna fritt att anlita. Det är fråga om tjänster som dataregistrering, lönerapportering, utformning av kontoplaner och bokslut samt uthyrning av ekonomipersonal. Verksamheten bedrivs i princip i konkurrens med andra leverantörer (2.4).

Den administrativa servicen finansieras med avgifter från dem som utnyttjar den.

7 Försvarets civilförvaltning

FCF behandlas i sin helhet i bilaga 21. Här berörs endast FCF:s uppgifter inom ekonomi och redovisning samt personaladministration exkl. arbetsrätt. Det är inom dessa områden FCF:s verksamhet motsvarar de s.k. stabsmyndigheternas.

FCF ingår i försvarsmakten. I verksamhetsförordningen (1983:276, VEF) tilldelas myndigheterna bestämda roller, uppgifter och befogenheter. Myndigheterna hålls också samman i en gemensam utgiftsram.

På uppdrag av regeringen utövar FCF tillsyn (1.1) över att försvarsmaktens myndigheter har en rättvisande redovisning och en säker medelshantering. FCF får i samråd med RRV meddela de föreskrifter som behövs för att säkerställa detta (1.1). FCF:s fackuppgift inom området kameraltjänst omfattar bl.a. att FCF fastställer reglemente för kameraltjänst i krig (1.1).

FCF:s fackroll inom de ekonomi- och personaladministrativa områdena omfattar även granskande och policyskapande verksamhet (1.2). När FCF yttrar sig över ärenden som regeringen remitterar utgör detta också en granskningsuppgift (1.2).

Enligt VEF ansvarar FCF för utveckling och användning av personal- och ekonomiadministrativa system och rutiner samt stöd i övrigt inom dessa områden till myndigheter inom försvarsdepartementets område. Roll- och uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna inom försvarsmakten innebär att FCF huvudsakligen arbetar i en monopolsituation inom försvaret (2.1). ÖB meddelar övriga myndigheter inom försvarsmakten föreskrifter för att tillgodose behovet av planering och budgetering. Vad gäller utveckling, drift och förvaltning av redovisnings-, budget- och lönesystem måste försvarsmaktens myndigheter utnyttja FCF:s tjänster (2.1).

Användarstöd inom dessa områden är till del frivilligt men tillhandahålls endast av FCF (2.2). Utveckling och drift av övriga ekonomi- och personaladministrativa system samt stöd till dessa tillhör samma kategori. Även övrigt stöd i form av konsultinsatser och utbildning samt utformning och tillhandahållande av handböcker och publikationer kan också hänföras till samma kategori (2.2).

Viss stödverksamhet, främst inom det personaladministrativa området, erbjuds i konkurrens (2.4). Inom försvarsmakten möter FCF konkurrens från t.ex. försvarets förvaltningsskola och försvarsdata. Externt erbjuder RRV och SIPU samt privata konsultföretag konkurrens.

FCF deltar i utredningar på uppdrag av regeringen (1.3) och på uppdrag av myndigheter (2.2).

I prop. 1990/91:102 bil. 1 föreslår regeringen att FCF från budgetåret 1992/93 inte längre skall ingå i försvarsmakten och heller inte anslagsfinansieras inom utgiftsramen för det militära försvaret. Därmed omfattas inte FCF av VEF. Tillsynsansvaret för att försvarsmaktens myndigheter har en rättvisande redovisning och säker medelshantering bör då kunna åläggas RRV samt koncernledningen inom försvarsmakten. Fackrollen (1.1 och 1.2) bör kunna utgå ur ledningssystemet inom försvarsmakten. Uppgiften

att utfärda föreskrifter (1.1) inom ekonomiområdet bör kunna åläggas RRV.

Från budgetåret 1992/93 har FCF därmed inga stående uppdrag från regeringen (1). Stödet som FCF erbjuder myndigheterna inom de ekonomi- och personaladministrativa områdena kan då i sin helhet hänföras till kategorin frivilliga tjänster (2.2, 2.3 och 2.4).

Delar av FCF:s tjänster i fråga om löne- och personaladministrativa system m. m. är för närvarande avgiftsfinansierade. Avgiftsfinansieringen utökas under budgetåret 1991/92. Övrig verksamhet är anslagsfinansierad.

8 Länsstyrelsernas organisationsnämnd

LON har uppgifter av viss övergripande karaktär som utförs för regeringen och länsstyrelserna. Dessa innebär att följa utvecklingen inom länsstyrelsernas verksamhetsområde och vidta de åtgärder som behövs och att verka för samordning mellan länsstyrelserna samt mellan dessa och andra myndigheter. Det finns inslag av granskande och policyskapande verksamhet (1.2) i dessa uppgifter. Den omfattande remissverksamheten är av likartad karaktär.

LON kan meddela länsstyrelserna föreskrifter på några områden (1.1), nämligen beträffande tillämpningen av handelsregisterlagen, registrering av fastighetsmäklare, länsstyrelsernas diarieföring m. m. och hur länsstyrelserna skall tillhandahålla UC uppgifter ur handels- och föreningsregister. Det kan noteras att statskontoret nyligen föreslagit att patent- och registreringsverket skall bli ny huvudman för uppgifterna med handels- och föreningsregistren.

LON bevakar länsstyrelsernas återbetalning av rationaliseringsinvesteringar till slutet av budgetåret 1993/94. Detta kan betecknas som en granskningsuppgift (1.2).

Huvuddelen av den verksamhet som utförs åt regeringen avser utredningsuppdrag (1.3)

När länsstyrelserna är uppdragsgivare, gäller det till stor del stöd som länsstyrelserna frivilligt kan välja att utnyttja. LON kan bistå och ge råd om arbetets bedrivande, t. ex. i form av normalarbetsordning (2.2). Utöver detta arbetar LON under mer eller mindre uttalad konkurrens med statliga och privata organisationer. Detta gäller t. ex. i fråga om utbildning och ADB (2.4). Det stöd LON kan ge inom t. ex. ekonomiadministration samt diarie- och arkivfrågor är visserligen frivilligt, men LON:s specifika kompetens ger en särställning av monopolkaraktär (2.3). LON:s verksamhet är anslagsfinansierad.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Ut-värdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen.
Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]

Utbildningsdepartementet

Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]

Bostadsdepartemntet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdomarna och makten.[12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel.
Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdomarna och makten. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.

KUNGL. BIBL.
1991-07-17
STOCKHOLM

KUNGL. BIBL.
1991-07-17
STOCKHOLM

