Mot en resultatorienterad budgetprocess

– en genomgång av de myndighetsspecifika direktiven i budgetcykel 1

RIKSREVISIONSVERKET

1990-08-06

Dnr 1989:238

Mot en resultatorienterad budgetprocess

– en genomgång av de myndighetsspecifika direktiven i budgetcykel 1

RIKSREVISIONSVERKET

Typografi och omslag: Grafisk service/RRV
Teknisk produktion: ***ERa grafiker,*** Stockholm 1990

ISBN 91-7498-025-4

Förord

RRVs huvuduppgift är att verka för effektivitet i den statliga verksamheten. En viktig del i detta arbete är att bidra till utvecklingen av en mer resultatorienterad statlig budgetprocess.

Det första praktiska steget i införandet av den nya budgetprocessen var de myndighetsspecifika direktiv som våren 1989 riktades till myndigheter i budgetcykel 1. I denna RRV-skrift redovisas en detaljerad genomgång och analys av innehållet i dessa direktiv.

Syftet är att ge ett underlag för eftertanke och att bidra till den fortsatta utvecklingen av de myndighetsspecifika direktivens roll i den nya budgetprocessen.

Direktivanalysen har genomförts av Inger Rydén med stöd av en arbetsgrupp bestående av Jan-Eric Furubo, Nils Eklund, Rolf Sandahl och Torbjörn Wikland.

Jag hoppas att skriften kommer att bli till nytta både för dem som nu under hösten 1990 skall ta itu med den fördjupade prövningen i budgetcykel 1 och för dem som i framtiden skall arbeta med myndighetsspecifika direktiv.

För RRVs del är direktivanalysen en bas för fortsatt uppföljning av den nya budgetprocessen. RRV avser bl a att gå igenom ett urval fördjupade anslagsframställningar och särskilda rapporter som ett led i verkets arbete att utveckla användbara metoder för resultatanalys och verksamhetsuppföljning.

Ingemar Mundebo

Innehållsförteckning

1	**Inledning**	7
1.1	Den nya budgetprocessen	7
1.2	RRVs direktivgenomgång	8
1.3	Disposition	9
2	**Använda begrepp i direktivgenomgången**	11
2.1	Kategorisering av direktiv och myndigheter	11
2.2	Direktivens krav på resultatanalys	12
2.3	Direktivens krav på framtids- och resursanalys	13
3	**Tjänsteproduktion**	15
3.1	Direktiv/myndigheter	15
3.2	Resultatanalys	16
3.3	Framtids- och resursanalys	24
4	**Myndighetsutövning**	31
4.1	Direktiv/myndigheter	31
4.2	Resultatanalys	32
4.3	Framtids- och resursanalys	38
5	**Resurstilldelning**	43
5.1	Direktiv/myndigheter	43
5.2	Resultatanalys	44
5.3	Framtids- och resursanalys	47
6	**Sektorsansvar**	51
6.1	Direktiv/myndigheter	51
6.2	Resultatanalys	51
6.3	Framtids- och resursanalys	58
7	**Förvaltningsorientering**	63
7.1	Direktiv/myndigheter	63
7.2	Resultatanalys	63
7.3	Framtids- och resursanalys	69
8	**Direktivens roll i den nya budgetprocessen**	75
8.1	Direktiv som ett instrument för fokusering	75
8.2	Kraven på resultatanalys	76
8.3	Kraven på framtids- och resursanalys	78
8.4	Strategier inför direktivgivning	80

Förkortningar

Så långt möjligt har vedertagna förkortningar använts.

AMU	AMU-styrelsen
AMV	Arbetsmarknadsverket
FilmI	Svenska filminstitutet
HKF	Handelsflottans kultur- och fritidsråd
IMPOD	Importkontoret för u-landsprodukter
KEMI	Kemikalieinspektionen
KI	Konjunkturinstitutet
KomK	Kommerskollegium
KoncN	Koncessionsnämnden för miljöskydd
LMV	Statens lantmäteriverk
LottN	Lotterinämnden
Mprov	Statens maskinprovningar
RFV/Fk	Riksförsäkringsverket/försäkringskassorna
RGK	Riksgäldskontoret
RRV	Riksrevisionsverket
RÅ/Å	Riksåklagaren/åklagarväsendet
SAN	Statens arbetsmiljönämnd
Sandö	Sandö U-centrum
SAV	Statens arbetsgivarverk
SBByrå	Statens biografbyrå
SGU	Sveriges geologiska undersökning
SLV	Statens livsmedelsverk
SNV	Statens naturvårdsverk
SPK	Statens pris- och konkurrensverk
Stkt	Statskontoret
STRråd	Sveriges turistråd
SUK	Statens utsädeskontroll
SUR	Statens ungdomsråd
SÄI	Sprängämnesinspektionen
SÖ/vux	Skolöverstyrelsen/vuxenutbildning

1 Inledning

1.1 Den nya budgetprocessen

Den statliga budgetdialogen har av tradition koncentrerats på budgetramar och andra ekonomiska villkor för myndigheterna. På grund av de svårigheter som varit förknippade med redovisning av såväl resultat som resursåtgång inom statlig verksamhet, har budgetbesluten i ringa omfattning baserats på redovisade utfallsdata.

Budgetdialogen har inte heller varit den arena för strategiska beslut som den ibland framställts vara i statsvetenskapliga läroböcker. Empiriska studier visar att beslut av omprövande/förnyande karaktär vanligen inte tas upp i budgetdialogen annat än långt fram i beslutsprocessen.

Avsikten med den nya budgetprocessen är att åstadkomma en mer resultatorienterad styrning och budgetdialog inom staten, bl a genom att myndigheter och verksamheter skall genomgå en fördjupad prövning vart tredje år[1].

OBS!

Bakom förändringarna ligger inte bara en strävan att öka rationaliteten i budgetbesluten utan även hårda ekonomiskpolitiska realiteter. Förnyelse och utveckling inom den statliga sfären förutsätter omprövning av existerande resurser och verksamhetsformer. Samtidigt är anspråken på att offentliga verksamheter skall öka sin förmåga att tillgodose de krav som ställs mer uttalade än någonsin.

---

[1] De grundläggande riktlinjerna för den nya budgetprocessen framgår av 1988 års kompletteringsproposition, den nya budgetförordningen (SFS 1989:400) och en serie vägledningar utarbetade av RRV på regeringens uppdrag under samlingsrubriken "Resultatorienterad styrning och budgetdialog".

Med den nya budgetprocessen förväntas dialogen mellan myndigheter och statsmakterna förändras i två avseenden. För det första skall man mer än hittills beakta uppnådda resultat. För det andra skall man inom budgetdialogens ram aktualisera och realbehandla fler och mer strategiska förändringar än tidigare.

Förändringen sker stegvis genom att de statliga myndigheterna har delats upp på tre s k budgetcykler. Myndigheterna i budgetcykel 1 lämnar s k fördjupad anslagsframställning hösten 1990.

Omläggningen inleddes våren 1989 med att ansvariga departement för myndigheterna i budgetcykel 1 hade att ta ställning till utfärdande av s k myndighetsspecifika direktiv.

De myndighetsspecifika direktivens roll är att fungera som ett instrument för fokusering. Genom att lämna myndighetsspecifika direktiv ger departementet mer precis vägledning inför myndighetens arbete med den fördjupade anslagsframställningen än vad som följer av de generella anvisningarna.

Budgetcykel 1 omfattar 36 myndigheter/myndighetsområden, varav 30 erhöll myndighetsspecifika direktiv[2].

1.2 RRVs direktivgenomgång

Att reformera den statliga budgetprocessen innebär ett omfattande och långvarigt förändringsarbete. En förutsättning för att målen skall nås är att man försöker ta till vara erfarenheter "under resans gång" och lär sig av de konkreta insatser som görs.

För att bidra till denna utvecklingsprocess har riksrevisionsverket (RRV) strukturerat och analyserat innehållet i de myndighetsspecifika direktiv som riktats till myndigheter i budgetcykel 1. Avsikten har inte varit att bedöma olika direktiv som sådana utan för att ta till vara dem som praktiskt underlag för ett generellt resonemang.

I genomgången undersöks hur direktiven beaktat särdrag för olika slags myndighetsverksamhet och skillnader mellan myndigheter vad

[2] Riksåklagaren/åklagarväsendet respektive Sveriges geologiska undersökning/bergsstaten har vardera räknats som en myndighet. Statens rättspsykiatriska stationer och kliniker som ursprungligen ingick, har flyttats till en senare tidpunkt. Andra myndigheter i budgetcykel 1 som ej erhöll direktiv var dels Statshälsan, dels ett antal mycket små myndigheter.Samtliga direktiv har publicerats i Ds 1989:67 "Myndighetsspecifika direktiv 1989".

gäller finansiering och storlek. Både de frågor som ställs och tänkbara frågor man avstått från att ställa noteras. Vidare undersöks hur direktiven signalerar problem och tänkbara förändringar som kan komma att aktualiseras under den fördjupade provningen.

Genomgången ger underlag för reflexion över de myndighetsspecifika direktivens roll i den nya budgetprocessen och över styrkor och svagheter i den första omgången direktiv.

Resultaten av RRVs genomgång har sammanställts i denna skrift. Den är tänkt att fungera som en "läsebok", dvs en bok för inspiration och reflexion för den som skall utforma myndighetsspecifika direktiv. Vidare bör de myndighetsvisa sammanställningarna vara av intresse för dem som skall bereda fördjupade anslagsframställningar som led i den fördjupade budgetprövningen.

Eftersom RRVs genomgång satt in de individuella direktiven i ett generell begreppsapparat, avses skriften även ge ett bidrag till den fortsatta utvecklingen av metoder för utformning av myndighetsspecifika direktiv.

1.3 Disposition

Dispositionen har styrts av syftet att skriften skall fungera som en läsebok som kombinerar allmänna resonemang och generella begrepp med en mångfald exempel.

I kapitel 2 redovisas den analysstruktur och de begrepp vi utnyttjat för direktivgenomgången.

I kapitel 3—7 redovisas genomgångar av direktivens innehåll med hänsyn tagen dels till skillnader i verksamhetskaraktär, dels variationer i myndighetsstorlek och finansieringssätt. Avsikten är att visa hur man i direktiven anpassat de generella idérna om resultat-, framtids- och resursanalys till den individuella myndighetens karaktär och situation.

Den citatsamling ur de 30 direktiven som RRVs analys bygger på redovisas utförligt i olika faktarutor. Samtidigt innehåller den löpande texten exemplifieringar av de frågetyper som tas upp i den generella dis-

kussionen. Den allmänintresserade läsaren bör med behållning kunna läsa texten utan att konsultera faktarutorna.

Kapitel 8 sammanfattar direktivgenomgången och utmynnar i en syntes som visar olika strategier inför utformning av myndighetsspecifika direktiv. Denna bildar utgångpunkt för en preliminär bedömning av styrkor och svagheter hos direktiven inför budgetcykel 1.

2 Använda begrepp i direktivgenomgången

2.1 Kategorisering av direktiv och myndigheter

För att systematiskt analysera direktivens innehåll har vi delat upp direktiv och myndigheter på fem olika kategorier med hänsyn till skillnader i verksamhetskaraktär.

Kategoriseringen utgår från följande indelning i olika slags myndighetsfunktioner

- tjänsteproduktion
- myndighetsutövning
- resurstilldelning
- sektorsansvar
- förvaltningsorientering

Huvuduppgiften för en **tjänsteproducerande** myndighet är att tillgodose individers behov av tjänster (kap 3). Exempel i budgetcykel 1 är arbetsförmedling, utbetalningar från socialförsäkringssystemet, konsultinsatser hos exportföretag i u-länder och utbildning av biståndsarbetare[3].

En annan vanlig funktion för statliga myndigheter är **myndighetsutövning,** dvs att verkställa olika slags reglering (kap 4). Som exempel på myndighetsutövning har vi valt bl a åklagarväsendet och kemikalieinspektionen.

---

[3] Begreppet tjänsteproduktion används alltså i en avgränsad bemärkelse. Avsikten är att särskilja de delar av den statliga verksamheten som har de största likheterna med privat tjänsteproduktion och att undvika de falska analogier som riskeras om man försöker jämföra t ex statsbidragsgivning och myndighetsutövning med privata tjänster.

I likhet med tjänsteproduktion kan man i myndighetsutövning identifiera och räkna prestationer, vanligtvis i form av "ärenden". Detta innebär att myndighetens resultat kan analyseras i produktivitetstermer. De två kategorierna skiljer sig dock tydligt från varandra vad gäller myndighetsfunktionens egentliga karaktär.

Med **resurstilldelning** avser vi funktionen att fördela statliga medel till kommuner, företag och organisationer (kap 5). Dessa myndigheter hanterar ofta stora sakanslag som vida överstiger de egna förvaltningskostnaderna. Exempel i budgetcykel 1 är skolöverstyrelsen i dess roll att styra vuxentutbildningen och svenska filminstitutets stöd av filmproduktion.

Många statliga myndigheter har en sammansatt roll. Det är inte ovanligt att myndigheten dels har att verkställa reglering, dels att fördela statsbidrag, samtidigt som myndigheten skall svara för en "sektorsbevakning" inom samhällsområdet. Dessa myndigheter kallar vi **sektorsansvariga** (kap 6). Till denna kategori har vi fört naturvårdsverket, statens pris- och konkurrensverk och kommerskollegium.

En femte kategori direktiv avser **förvaltningsorienterade** myndigheter (kap 7). Dessa har ansvar för olika administrativa frågor tvärs igenom statsapparaten. Exempel i budgetcykel 1 är riksrevisionsverket och statskontoret.

Det har inte alltid varit möjligt att entydigt avgöra vilken kategori som de olika direktiven/myndigheterna i budgetcykel 1 bör föras till. Vissa direktiv kommer därför att kommenteras i flera sammanhang. I något fall är det snarare direktivets karaktär än myndighetens som fått styra till vilken kategori som direktivet förts.

2.2 Direktivens krav på resultatanalys

I kapitlen för respektive myndighetskategori behandlas först kraven på resultatanalys, dvs de önskemål om bedömning av myndighetens verksamhet fram till nuläget som framförs i direktiven.

Genomgången av kraven på resultatanalys redovisas under följande rubriker

- prestationer och effekter
- kostnader och resursanvändning
- avgiftsfinansiering
- intern styrning och organisation
- samverkan med andra organ
- stabsroll

Med utgångspunkt i särdrag och gemensamma problem för resp myndighetskategori har vi formulerat ett antal tänkbara resultatanalysfrågor under de olika rubrikerna. Dessa ställs sedan mot de krav som framställs i direktiven till myndigheter i budgetcykel 1.

En faktor som gör det relevant att i resultatanalysen ta upp **intern styrning och organisation** är myndighetens storlek och komplexitet. För att ge en bakgrund till frågorna under denna rubrik redovisas myndigheternas storlek i termer av antal anställda.

Vad gäller **avgiftsfinansiering** är det naturligt att som utgångspunkt redovisa hur stor andel av myndigheternas totala intäkter som utgörs av avgifter.

Under rubriken **stabsroll** behandlas frågor avseende relationen mellan myndigheten och motsvarande fackdepartement. Ett motiv till att denna aspekt uppmärksammas är diskussionen kring doktrinen av de självständiga ämbetsverkens ställning under senare år[4].

2.3 Direktivens krav på framtids- och resursanalys

I de fem kapitlen diskuteras därefter de krav som framförs avseende framtids- och resursanalyser under följande rubriker

- omvärldsfaktorer
- budgetramar och anslagskonstruktion
- analysuppdrag inre effektivitet
- analysuppdrag yttre effektivitet
- analysuppdrag finansiering

Ett departement förfogar i princip över tre sätt att påverka den verksamhetsinriktning som senare kommer att föreslås i myndighetens för-

[4] Aspekten är relevant för alla myndigheter, inte bara de s k stabsmyndigheter som hör till civildepartementet.

djupade anslagsframställning. För det första kan man i direktiven lyfta fram aktuella riksdagsbeslut, pågående kommitté- och avtalsarbete och olika tendenser i myndighetens omvärld — **omvärldsfaktorer.**

För det andra kan man anvisa **budgetramar** och förändrade **anslagskonstruktioner,** dvs ge budgetdirektiv av mer traditionellt slag.

För det tredje kan man formulera **analysuppdrag,** dvs begära att myndigheten skall redogöra för konsekvenser av tendenser eller förändringar.

Analysuppdragen är ibland administrativt orienterade, t ex att redogöra för utveckling av resultatmått. Andra analysuppdrag tar sikte på önskvärda förändringar av myndighetens egentliga verksamhet.

För att belysa spännvidden i analysuppdragen har vi försökt sortera dem i olika grupper. Framtids- och resursanalysfrågor med tonvikt på ekonomiadministration, organisation o dyl har förts till gruppen **analysuppdrag inre effektivitet.**

Frågor som lägger tonvikten vid myndighetens verksamhet, prestationer och effekter har betecknats som **analysuppdrag yttre effektivitet**[5].

Dessutom har vi som en tredje kategori noterat sådana som är kopplade till framtida resursramar eller nya finansieringsformer — **analysuppdrag finansiering.**

Genom att peka på omvärldsfaktorer, anvisa budgetramar och precisera analysuppdrag förmedlar departementet en bild av hur man uppfattar **beslutsterrängen.** Därmed kan man antyda framtida statsmaktsbeslut som skulle förändra myndighetens situation.

---

[5] Att använda begreppen inre/yttre effektivitet är lite äventyrligt, eftersom innebörden kan variera beroende på sammanhang. Ibland tolkas begreppet inre effektivitet som en synonym till produktivitet, dvs snävare än vår definition ovan.

Samtidigt förekommer i samband med resultatanalys av myndigheter även begreppen inre respektive yttre perspektiv. Då brukar innebörden av "inre" tolkas bredare än vi gör här, eftersom det inre perspektivet inkluderar även myndighetens prestationer. Med det yttre perspektivet avses effekterna av myndighetens prestationer.

3 Tjänsteproduktion

3.1 Direktiv/myndigheter

Många myndigheter i budgetcykel 1 tillgodoser behov av individuella tjänster hos klienter/brukare. Som exempel på myndighetsspecifika direktiv avseende statlig tjänsteproduktion har vi valt ut 10 myndigheter (tabell 3.1).

Tabell 3.1 Direktiv tjänsteproduktion

myndighet	anställda 1988
Riksförsäkringsverket/försäkringskassorna **RFV/Fk**	18 371
Arbetsmarknadsverket **AMV**	11 190
AMU-styrelsen **AMU**	5 464
Lantmäteriverket **LMV**	2 558
Sveriges geologiska undersökning **SGU**	241
Riksgäldskontoret **RGK**	168
Sandö U-centrum **Sandö**	79
Konjunkturinstitutet **KI**	48
Handelsflottans kultur- och fritidsråd **HKF**	38
Importkontoret för u-landsprodukter **IMPOD**	12

Källor: SCB, Löner och sysselsättning i offentlig sektor 1988 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

Lantmäteriverket och Sveriges geologiska undersökning har även karaktär av myndighetsutövning, eftersom det bl a handlar om reglering av förhållanden mellan enskilda.

Ett annat gränsfall är riksgäldskontoret. Utöver att ansvara för statsskulden fungerar kontoret som bank för vissa uppdragsmyndigheter. Förslag har nyligen framförts som syftar till att göra riksgäldskontoret till "de statliga verkens gemensamma bank". Därmed skulle kontoret bli än mer jämförbart med de förvaltningsorienterade myndigheterna i kapitel 7.

I RRVs genomgång har dock de tre myndigheterna förts till kategorin tjänsteproducerande.

Däremot kommer delar av direktiven till arbetsmarknadsverket att behandlas i kapitel 5 om resurstilldelning (arbetsmarknadsutbildning respektive stödformen Anställning med lönebidrag).

Även direktiven till riksförsäkringsverket/försäkringskassorna hade varit tänkbara att analyseras i kapitel 5. Transfereringar till individer via försäkringskassorna är dock mer jämförbara med de individuella tjänster som är tema i detta kapitel än de statsbidrag m m till kommuner och företag som diskuteras i kapitel 5.

3.2 Resultatanalys

Prestationer och effekter

Karakteristiskt för de myndigheter vi rubricerat som tjänsteproducerande är att man lätt kan identifiera klienter/brukare — arbetssökande, sjukskrivna, fastighetsägare, importörer av u-landsprodukter. Det handlar om s k individuella nyttigheter enligt samhällsekonomisk teori.

Den naturliga utgångspunkten för resultatanalysen är följande fråga.

* Hur har myndighetens resultat utvecklats sett ur brukarnas perspektiv (individuell nytta)?

Begreppen service, kvalitet och valfrihet är väsentliga aspekter i samband med tjänsteproduktion, vilket kan avspeglas i resultatanalysen.

* Har kvaliteten av myndighetens tjänster förändrats?

* Hur har tjänstesortimentet utvecklats?

Viss verksamhet som berörs av de direktiven i detta kapitel är dock s k kollektiva nyttigheter. Konjunkturinstitutet producerar ny kunskap

om den ekonomiska utvecklingen som ligger till grund för många aktörers bedömningar och handlande. Nyttan av riksgäldskontoret – en finansiellt sett så billig statsskuld som möjligt – kommer alla skattebetalare till del.

Det finns egentligen drag av kollektiv nytta i all myndighetsverksamhet. Socialförsäkringssystemet motiveras av tunga samhällsmål om ekonomisk grundtrygghet och rättvisa. Arbetsmarknadsmyndigheterna spelar en viktig roll för den svenska arbetsmarknadens sätt att fungera. Nyttan av Sandö U-centrum består inte bara av utbytet för kursdeltagare utan även av dess bidrag till övergripande biståndspolitiska mål.

En resultatanalys av tjänsteproducerande verksamhet kan därför lägga tonvikten vid den kollektiva nyttan.

* Hur väl uppfylls de övergripande målen bakom samhällsåtagandet (kollektiv nytta)?

Som framgår av tablå 3.1 är många direktiv till de tjänsteproducerande myndigheterna i budgetcykel 1 är inriktade på olika "produkter" som skall utvärderas – kostnader för olika upplåningsinstrument (riksgäldskontoret), en ekonometrisk modell för konjunkturanalys (konjunkturinstitutet) och samarbetsprojekt med importörer av u-landsprodukter (IMPOD).

Tablå 3.1 Resultatanalys tjänsteproduktion

Prestationer och effekter

AMV – bedöma verksamhetens resultat sedan 1985/86

– redovisa hur arbetsförmedlingen utvecklats, hur den uppfyllt de krav som ställts på den från olika håll och i vilken mån den inriktats mot den statliga arbetsmarknaden

– redovisa resultaten av arbetsmarknadsinstitutens (Ami) insatser och utvecklingen av antal inskrivna, antal som genomgått s k vidgad arbetsprövning utan att utnyttja Amis resurser samt antal som fått del av Amis service utan att vara inskrivna

– redovisa hur väntetiderna vid Ami utveckats, vilka åtgärder som vidtagits för att förkorta dessa och vilka effekter åtgärderna haft

RFV/Fk – analysera faktorer som påverkat de senaste årens utveckling av antalet sjukpenningdagar, arbetsskadeersättningar och förtidspensioneringar

– ange statsfinansiella effekter av de senaste årens utveckling av sjukpenningdagar, arbetsskadeersättning och förtidspensionering

– analysera i vad mån ersättningssystemens utformning eller "trånga sektorer" inneburit svårigheter i arbetet med den långa sjukfrånvaron

– genomföra en resultatanalys av de projekt som under den senaste treårsperioden finansierats inom ramen för projektmedlen på 10 milj kr

– utvärdera den information som lämnas till allmänheten om den allmänna försäkringen och därvid klarlägga allmänhetens uppfattning om den allmänna försäkringen

AMU – beskriva och bedöma verksamhetens resultat sedan omorganisationen 1986 med avseende på prissättning, prisutveckling, produktivitet, resursutnyttjande och flexibilitet mot bakgrund av omorganisationens syfte att uppnå en bättre anpassning av arbetsmarknadsutbildningen till förändringar i behoven på arbetsmarknaden

– bedöma hur förutsättningarna för flexibilitet i verksamheten utvecklats sedan 1986/87

LMV – analysera resultatet av den första femårsperioden i den tioåriga planen för försörjning med kartor och flygbilder

– redovisa användning och resultat av de särskilda medel som ställdes till förrättningsverksamhetens förfogande för att åstadkomma en bättre anpassning till marknadens krav

SGU – redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att öka tillgängligheten och användningen i olika samhällssektorer av den geovetenskapliga kunskap som verket successivt bygger upp samt effekterna av dessa åtgärder

– redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom ramen för det pågående förnyelsearbetet och vilka resultat som uppnåtts

– redovisa resultat- och framtidsanalys för bergsstaten med utgångspunkt från de beslut riksdagen kan komma att fatta under 1989 utifrån prop 1988/89:92

RGK – analysera de senaste årens upplåningskostnader, inklusive en redovisning per upplåningsinstrument, varvid skall beaktas effekter av valutakursrörelser, transaktioner i s k off-balance-sheet-instrument och s k floateffekter

Sandö – redovisa produktionen de senaste 5 åren vad gäller kurser, utbildningsdagar, antal utbildade samt uppbyggnad och användning av rekryteringsregistret

– redovisa vilka som varit U-centrums kunder sedan 1984/85

– bedöma effekter i termer av utbildningens relevans och kvalitet, t ex utifrån fastställda språkprofiler eller i vilken mån eleverna fått anställning eller andra uppgifter med u-landsanknytning

– bedöma rekryteringsregistrets betydelse för rekrytering av biståndspersonal

– analysera och kommentera U-centrums roll i uppbyggnaden av allmän u-landskunskap i Sverige

KI – utvärdera institutets olika prognoser avseende den svenska ekonomin

– utvärdera den nyligen framtagna ekonometriska modellen för konjunkturanalys

IMPOD – analysera de två verksamheterna produktutveckling av u-landsprodukter och kostnadsdelning med svenska importörer vad gäller marknadsföring i Sverige med avseende på arbetssätt och uppnådda resultat

– diskutera frågan om länderval

– analysera kostnadsdelningens roll vid aktiviteter gentemot länder med olika BNP/capita.

♦

Exempel på direktiv med inriktning på klienter/brukare är att arbetsmarknadsverket skall analysera avbrottsfrekvensen i arbetsmarknadsutbildningen och analysera väntetider vid arbetsmarknadsinstituten. Sandö U-centrum skall redovisa sina kunder sedan 1984/85 och bedöma utbildningens relevans och kvalitet utifrån språkprofiler eller i vilken mån eleverna senare kommit att bli biståndsarbetare.

Vissa direktiv är vad gäller prestationer och effekter relativt allmänt formulerade. Lantmäteriverket skall analysera resultatet av den första femårsperioden i den tioåriga planen för försörjning med kartor och flygbilder.

Utveckling av servicekvalitet och sortiment berörs i vissa direktiv. Arbetsmarknadsverket och AMU-styrelsen skall redovisa vad som gjorts för att öka arbetsmarknadsutbildningens behovsanpassning. Sveriges geologiska undersökning skall redovisa åtgärder som ökat tillgänglighet och användning av verkets geovetenskapliga kunskap. Riksförsäkringsverket skall utvärdera den information om den allmänna försäkringen som lämnas till allmänheten och även klarlägga allmänhetens uppfattning om densamma.

Vad beträffar den kollektiva nyttan är direktiven till de tjänsteproducerande myndigheterna mindre explicita, även om detta perspektiv förekommer. Sandö U-centrum skall analysera rekryteringsregistrets betydelse för en god rekrytering av biståndspersonal och myndighetens roll för den allmänna kunskapsutvecklingen inom biståndsområdet. Riksförsäkringsverket skall analysera faktorer som påverkat de senaste årens utveckling av antalet sjukpenningdagar, arbetsskadeersättningar och förtidspensioneringar.

Kostnader och resursanvändning

Gemensamt för tjänsteproducerande myndigheter är att verksamheten kan beskrivas i termer av produkter – förmedlade platser, handlagda sjukskrivningstillfällen, utbildade biståndsarbetare eller publicerade konjunkturprognoser. Ofta är produkterna tillräckligt lika varandra för att det skall vara meningsfullt att räkna dem. Därmed blir det möjligt att tala om prestationsvolymer, beräkna styckkostnader och att genomföra produktivitetsanalyser.

Direktiven till de tjänsteproducerande myndigheterna är utförliga vad gäller resultatanalys avseende kostnader och resursanvändning (tablå 3.2). Nästan alla formulerar frågor i termer av produktivitet. Riksför-

säkringsverket skall belysa hur resurserna utvecklats i förhållande till ärendemängder, handläggningstider och ärendebalanser. AMU-styrelsen skall belysa produktivitetsutvecklingen. Sandö U-centrum skall redovisa utbildningskostnad per elev i olika utbildningar.

Tablå 3.2 Resultatanalys tjänsteproduktion

Kostnader och resursanvändning

AMV – redovisa den faktiska personalutvecklingen fr o m 1985/86

– redovisa hur förmedlingens insatser har utvecklats och förhållit sig till tillgängliga resurser, samt hur förmedlingen har uppfyllt de krav som ställs på den

– redogöra för eventuell uppdragsverksamhet som bedrivits inom arbetsförmedlingen vad gäller inriktning och resursåtgång

RFV/Fk – analysera verkets och kassornas förvaltningskostnader för att belysa prestationer, resurs- och produktivitetsutveckling, dvs hur resurserna utvecklats i förhållande till ärendemängder, handläggningstider och ärendebalanser

AMU – belysa produktivitetsutvecklingen i verksamheten sedan 1986/87

– bedöma hur resursutnyttjandet i verksamheten har utvecklats sedan 1986/87

– bedöma hur förutsättningarna för flexibilitet i verksamheten har utvecklats sedan 1986/87 och vidtagna åtgärder på personalresurssidan

LMV – utvärdera verkets system för ärendehandläggning och ekonomiadministration vad gäller nedlagda kostnader och uppnådda resultat

RGK – analysera de senaste årens upplåningskostnader, inklusive en redovisning per huvudsakligt upplåningsinstrument och relaterat till lämplig storhet, varvid skall beaktas effekter av valutakursrörelser, transaktioner i s k off-balance-sheet-instrument och s k float-effekter

– analysera möjligheterna att uppnå kostnadsbesparingar genom omfördelning mellan förvaltningskostnader och provisioner

– ange i vilken mån man medvetet avstått från kostnadsminimering och skälen för detta

– jämföra RGKs upplåningskostnader med andra låntagares

Sandö – redovisa kostnader, totalt och fördelat på olika delar av verksamheten så detaljerat som möjligt, t ex utbildningskostnad per elev för olika typer av utbildning

KI – diskutera den nuvarande fördelningen mellan forskning, utredningar och löpande verksamhet

IMPOD – presentera IMPODs uppgifter fördelade på verksamhetsgrenar och kostnadsslag

– redovisa erfarenheter av s k utkontraktering av insatser till konsulter

– redovisa erfarenheterna av det vidareutvecklade systemet för löpande uppföljning och analys av uppnådda resultat

– redovisa erfarenheter av administrativ utveckling och ADB-hantering

♦

I vissa direktiv begärs jämförelser med andra producenter. Riksgäldskontoret skall jämföra sina utlåningskostnader med andra låntagares. Arbetsmarknadsverket skall vad gäller arbetsmarknadsutbildningen bedöma prissättningen hos AMU-gruppen och hos alternativa utbildningsanordnare.

Två direktiv uppmärksammar avvägningen mellan egen regi och entreprenad. Riksgäldskontoret skall analysera möjligheterna att uppnå kostnadssbesparingar genom omfördelning mellan egna förvaltningskostnader och provisioner. IMPOD skall redovisa erfarenheter av s k utkontraktering av insatser till konsulter.

Avgiftsfinansiering

Flera tjänsteproducerande myndigheter är delvis avgiftsfinansierade (tabell 2.2).

Tabell 2.2 Intäkter i avgiftsbelagd verksamhet 1988/89

myndighet	summa intäkter mkr	intäktstyngd[1)]
RFV	181,3	0,32[2)]
AMV	17,7	0,01
AMU	2 432,6	0,99
LMV	610,0	0,72
SGU	10,2	0,11
RGK	..	..
Sandö	12,7	0,36
KI	0,5	0,03
HKF	16,8	1,00
IMPOD	0	0,00

[1)] Andel intäkter i avgiftsbelagd verksamhet av myndighetens totala intäkter (totalbudget)
[2)] Exklusive försäkringskassorna

Källor: RRVs avgiftsenkät 1989 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

Tre direktiv innehåller resultatanalysfrågor med inriktning på avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet (tablå 3.3).

Tablå 3.3 Resultatanalys tjänsteproduktion

Avgiftsfinansiering

AMV – redogöra för eventuell uppdragsverksamhet inom arbetsförmedlingen

– redovisa erfarenheter av försöksverksamhet med uppdragsverksamhet inom anpassningsområdet och vilka effekter uppdragsverksamheten haft för servicen som Ami givit i sin helhet

AMU – redogöra för principerna för prissättning visavi såväl länsarbetsnämnden som övriga beställare och därvid redovisa hur de gemensamma kostnaderna har fördelats mellan arbetsmarknadsutbildning och övrig utbildning

– redogöra för prisutvecklingen i försäljningen till länsarbetsnämnderna, inklusive länsvisa jämförbara mått per kursvecka och olika typer av utbildning, samt motsvarande mått på kostnadsutveckling och andelen fasta kostnader

– jämföra prisnivån i förhållande till prisnivån hos andra utbildningsanordnare

SGU – redovisa principerna för prissättning av uppdragsprodukter

IMPOD – analyseraomfattningocherfarenheteravmedfinansiering/kostnadsdelningiolikaprojekt

♦

Arbetsmarknadsverket skall redogöra för uppdragsverksamhet inom arbetsförmedlingen och inom arbetsmarknadsinstituten. AMU-styrelsen och Sveriges geologiska undersökning skall redovisa de prissättningsprinciper som gäller inom uppdragsverksamheten.

Däremot avstår direktiven till lantmäteriverket, Sandö U-centrum och handelsflottans kultur- och fritidsråd från att i resultatanalysdelen beröra den omfattande avgiftsfinansieringen. Direktiven till Sandö U-centrum aktualiserar däremot i framtidsanalysen en utökad avgiftsfinansiering (avsnitt 3.3).

Intern styrning och organisation

Arbetsmarknadsverket, AMU-styrelsen och lantmäteriverket av har ett stort antal anställda uppdelade på många arbetsställen på regionala/lokala nivåer (tabell 2.1 ovan). Vidare har riksförsäkringsverket och försäkringskassorna tillsammans mer än 18 000 anställda. Detta kan göra resultatanalys avseende intern styrning och organisation särskilt intressant. Existensen av ett stort antal arbetsställen betyder även att inbördes jämförelser kan ge värdefull information om resultatutvecklingen.

Tre av motsvarande direktiv är väl utvecklade när det gäller intern styrning och organisation (tablå 3.4).

Tablå 3.4 Resultatanalys tjänsteproduktion

Intern styrning och organisation

AMV – redovisa effekterna av AMS målstyrning av underlydande myndigheter

– redovisa effekterna av den budgetdelegering och resursfördelningsmodell som tillämpas samt principerna för fördelningen av resurser på länen och analysera hur detta påverkat möjligheterna att upprätthålla flexibilitet i medelsutnyttjandet och att möta oförutsedda problem på lokala arbetsmarknader

– analysera i vilken mån de organisatoriska förändringarna inom Ami, vilka bl a innebär decentralisering och konsultinsatser hos arbetsförmedlingen, har haft avsedda effekter samt att bedöma om andra,ickeavseddaeffekteruppstått,t extillföljdavattAmisenheterblivitmindreochmerutspridda

RFV/Fk – redovisa faktisk personalutveckling, personalomsättning, sjukfrånvaro, kompetens m m vid RFV respektive kassornas central/lokalkontor

– redovisa omfattning/effekter av vidtagna rationaliseringar i förhållande till uppsatta mål för åtgärderna

– kortfattat beskriva decentraliseringsprocessen och dess effekter i såväl effektivitets- som produktivitetshänseende beträffande respektive central- och lokalkontor

– redovisa hur verket och kassorna hittills förändrat sin utvärderingsverksamhet och försäkringskassornas medverkan i uppföljningsarbetet

– lämna en lägesrapport rörande införandet av en ny ADB-struktur som gäller lokal registerföring vad gäller sjuk- och föräldraförsäkringen

AMU – redogöra för försäljningen av utbildning till länsarbetsnämnderna med bl a länsvisa, jämförbara mått per kursvecka avseende skilda typer av utbildning ställda mot kostnadsutveckling för löner, lokaler och övriga kostnader och analysera utvecklingen av andelen fasta kostnader

Arbetsmarknadsverket skall redovisa effekter av den budgetdelegering som styr resursanvändningen i länen och hur flexibiliteten i medelsutnyttjandet och förmågan att möta oförutsedda lokala arbetsmarknadsproblem påverkas. Verket skall också analysera om de organisatoriska förändringarna inom arbetsmarknadsinstituten haft avsedda effekter och om andra, icke avsedda effekter uppstått.

Direktiven till riksförsäkringsverket riktar in sig på pågående förändringar av styrsystemen. Decentraliseringens effekter på central- och lokalkontor skall beskrivas i termer av effektivitet och produktivitet. I resultatanalysen skall verket även redovisa en mängd data om personalutveckling, personalomsättning, sjukfrånvaro och kompetens hos central- och lokalkontoren.

Även direktiven till AMU-styrelsen begär underlag för jämförelser inom myndighetsorganisationen. Styrelsen skall redogöra för försäljningen av utbildning till länsarbetsnämnderna med länsvisa jämförbara mått per kursvecka ställda mot kostnadsutveckling för löner, lokaler och övriga kostnader. Andelen fasta kostnader skall analyseras.

Samverkan med andra organ

Endast ett direktiv tar i kraven på resultatanalys konkret upp samverkan med andra organ. IMPOD skall redovisa erfarenheter av samarbete med andra biståndsorgan. Dessutom skall myndigheten diskutera sitt samarbete med kammarkollegiet i administrativa frågor.

För övrigt berörs myndighetssamverkan enbart indirekt. Direktiven till riksförsäkringsverket hänvisar till övriga aktörer inom rehabiliteringsområdet. Arbetsmarknadsverkets direktiv inleds med en diskussion om gränsområdet mellan arbetsmarknadspolitken och socialförsäkringssektorn. Dessutom begärs inför verkets framtidsanalys att man skall bedöma hur verkets samverkan med andra organ skall kunna utvecklas (avsnitt 3.3).

Stabsroll

Två direktiv tar upp myndighetens relation till fackdepartementet som del i resultatanalysen.

Arbetsmarknadsverket skall redovisa hur målstyrningen från statsmakternas sida påverkat verksamheten och möjligheterna att fullgöra verkets uppgifter inom ramen för tilldelade resurser. Man skall också uppmärksamma vilken roll som restriktioner i medelsutnyttjandet och anslagskonstruktionerna har spelat.

IMPOD skall redovisa fördelar och nackdelar med nuvarande anslagskonstruktion (ramanslag), erfarenheter av extra medel för särskilda projekt och hur detta inverkat på IMPODs övriga verksamhet.

3.3 Framtids- och resursanalys

Omvärldsfaktorer

Flera tjänsteproducerande myndigheter uppmärksammas på aktuella statliga utredningar. Sveriges geologiska undersökning skall beakta mineralråvarukommitténs arbete. Sandö U-centrum och IMPOD berörs båda av en aktuell översyn av organisation och arbetsformer i det bilaterala biståndet.

Ett gemensamt tema i direktiven till riksförsäkringsverket, arbetsmarknadsverket och AMU-styrelsen är att man bör beakta betydelsen av den s k arbetslinjen för att komma till rätta med de stora problemen inom rehabiliteringsområdet.

Budgetramar och anslagskonstruktion

Samtliga direktiv utom ett (Sandö U-centrum) anvisar budgetramar, ibland enbart "huvudförslaget", ibland flera alternativ. Lantmäteriverket skall vidare redovisa hur kostnaderna för en överföring av kartinformation till digital form kan finansieras så att investerade medel betalas tillbaka i takt med rationaliseringseffekterna.

Eftersom AMU-myndigheterna helt och hållet är avgiftsfinansierade, formuleras den framtida budgetramen lite annorlunda. AMU-styrelsen skall redovisa åtgärder för effektivisering som resulterar i en femprocentig kostnadsreducering under perioden.

Analysuppdrag inre effektivitet

Samtliga direktiv formulerar analysuppdrag som har med den inre effektiviteten att göra (tablå 3.5).

Tablå 3.5 Framtids- och resursanalys tjänsteproduktion

Analysuppdrag inre effektivitet

AMV – redovisa rekryteringsbehov, behov av personalutbildning och arbete för att öka jämställdheten inom verket

– redovisa det totala AU/ADB-stödets utformning, inklusive fördelning på administration respektive förmedlings/vägledningsfunktioner samt de minskade behov av andra resurser som ADB-utbyggnaden innebär

RFV/Fk – redovisa en plan för genomförande av lokala sjuk- och föräldraförsäkringsregister som omfattar tekniska och organisatoriska konsekvenser samt kostnader och finansiering

– belysa villkor och förutsättningar för personalförsörjningen mot bakgrund av decentraliseringen, ADB-utvecklingen, aktivare tillämpning av försäkringen och samordning inom rehabiliteringsområdet

– genomföra säkerhetsanalyser och utarbeta en plan för de åtgärder som behövs

– redovisa hur verket kan bredda och fördjupa utvärderingsverksamheten och intensifiera arbetet med prognoser och utvärderingar

– redovisa en sammanställning över de utvärderingar (effektanalyser) man avser att initiera under 1990/91 samt en översiktlig plan för utvärderingar under den aktuella treårsperioden

AMU – redogöra för behovet av insatser för att utveckla AU/ADB-stödet

LMV – redovisa hur kompetensförsörjning och personalutveckling avses att tillgodoses inom lantmäteriet

SGU – redovisa en investeringsplan för 3-årsperioden med bl a en plan för investeringar i ADB-teknik

– överväga vilken verksamhetsindelning som bör användas i den fördjupade anslagsframställningen och senare i resultatredovisningen

– överväga hur resursåtgång för uppdrag som ligger utanför den ordinarie verksamheten skall redovisas i den fördjupade anslagsframställningen och i resultatredovisningen

RGK – analysera möjligheterna att uppnå kostnadsbesparingar genom omfördelning mellan förvaltningskostnader och provisioner

– analysera hur myndighetens informationssystem kan förbättras

– beakta kraven på säkerhet liksom prioritera revisionsverksamheten i myndighetens datasystem

– överväga vilka mått som ger mest användbar information vid uppföljning och utvärdering av skuldförvaltningen

– övervägavilkenverksamhetsindelningsomböranvändasiFAFochsenareiresultatredovisningen

– överväga hur resursåtgång för uppdrag som ligger utanför den ordinarie verksamheten skall redovisas i den fördjupade anslagsframställningen och i resultatredovisningen

– redovisa en plan för administrativ utveckling inklusive framtida behov av tekniska resurser

KI – utreda ekonomiska och andra konsekvenser av det nya ADB-system som infördes sommaren 1989

– utarbeta en plan för utvärdering av de medel- och långsiktiga modellerna

– redovisa hur man kan bedöma och mäta resultaten av de olika delarna av institutets verksamhet

– föreslå hur resultatredovisningen bör utformas i anslagsframställningarna

IMPOD – redovisa arbetet med att vidareutveckla ett system för löpande uppföljning och analys av uppnådda resultat

♦

Mycket vanligt är att direktiven ger myndigheten i uppdrag att vidareutveckla relevanta resultatmått eller att överväga lämplig verksamhetsindelning. Många direktiv begär också att myndigheten skall redovisa strategier för framtida ADB/AU-stöd.

Flera direktiv aktualiserar personal- och kompetensfrågor. Riksförsäkringsverket skall belysa personalförsörjningen mot bakgrund av decentraliseringen, ADB-utveckingen, en mer aktiv tillämpning av försäkringen och samordningsbehoven inom rehabiliteringsområdet. Lantmäteriverket skall redogöra för kompetensförsörjning och personalutveckling i framtiden.

Analysuppdrag yttre effektivitet

För att påverka den verksamhetsinriktning som myndigheten senare kommer att föreslå i anslagsframställningen, kan departementet föra fram idéer om förändringar/åtgärder som direkt påverkar myndighetens produktion eller resultat. Motsvarande analysuppdrag har vi i ge-

nomgången betecknat såsom yttre effektivitet. Flertalet direktiv i gruppen tjänsteproducerande innehåller analysuppdrag med denna karaktär (tablå 3.6).

Tablå 3.6 Resurs- och framtidsanalys tjänsteproduktion

Analysuppdrag yttre effektivitet

RFV/Fk – redovisa förslag till åtgärder för att effektivisera arbetet med den långa frånvaron utifrån en analys i vad mån ersättningssystemens utformning och "trånga sektorer" medför svårigheter i detta arbete

– redovisa hur generella slutsatser och kunskaper bättre kan förankras och spridas inom försäkringsadministrationen och till andra intressenter

AMV – redovisa sin bedömning av hur samverkan mellan AMV och försäkringskassan, socialtjänsten och institutioner inom vården kan utvecklas

– redovisa hur AMV kan medverka till att förverkliga syftet med arbetslivsfonden

– redovisa vilka effekter systemet med inskolningsplatser och förändringar inom gymnasieskolan kan få för AMVs verksamhet

LMV – redovisa hur LMVs medverkan i fastighetsdatareformen avses att avvecklas

SGU – beakta förslag från riksdagens revisorer vad gäller en utökad geologisk baskartering för prospekteringsändamål

– beakta regeringens proposition 1988/89:92 om en ny minerallag vilket innebär förändrade uppgifter för bergsstaten

– redovisa förslag till en plan för flygmätning som stöd för karteringsverksamheten

RGK – beskriva konsekvenserna för upplåningsverksamheten av övergången till kontobaserade värdepapper, utvecklingen av betalningar via kontosystem och tillkomsten av penningmarknadscentralen AB

Sandö – redovisa efterfrågan och tillgång till u-landsutbildning i Sverige och övriga Norden

– beakta att folkrörelser och andra enskilda organisationer bör spela en allt viktigare roll i utvecklingssamarbetet

KI – bedöma lämpligheten av den nuvarande fördelningen mellan forskning, utredningar och löpande verksamhet respektive mellan olika slag av analyser och prognoser

– föreslå hur databassystem och datakommmunikationer med finansdepartementet skall läggas upp

♦

Några direktiv tar sin utgångspunkt i problem eller yttre förändringar. Riksförsäkringsverket skall föreslå åtgärder med syfte att effektivisera arbetet med den långa sjukfrånvaron. Riksgäldskontoret skall beskri-

va konsekvenserna av förändringar av betalningssystemen och penningmarknaden.

För arbetsmarknadsverkets del lägger direktiven tonvikten vid myndighetens samverkan med andra organ. Bl a skall redovisas hur verket kan medverka till att förverkliga syftet med arbetslivsfonden.

Direktiven till konjunkturinstitet tar sikte på stabsrollen i och med att institutet skall föreslå hur databassystem och datakommunikationer med finansdepartementet skall läggas upp.

Direktiven förmedlar således signaler att förändringar av myndigheternas verksamhet behövs. De är dock inte särskilt tydliga vad gäller den mer detaljerade utformingen av de åtgärdsalternativ som bör övervägas. Ett undantag utgörs dock av direktiven till Sveriges geologiska undersökning, som framhåller att myndigheten bör överväga en utökad geologisk baskartering för prospekteringsändamål.

Analysuppdrag finansiering

Fyra av direktiven aviserar ett intresse från statsmakternas sida för utökad avgiftsfinansiering genom satsningar på s k uppdragsverksamhet (tablå 3.7).

Tablå 3.7 Framtids- och resursanalys tjänsteproduktion

Analysuppdrag finansiering

AMV – redovisa hur en fortsatt uppdragsverksamhet inom Ami och inom arbetsförmedlingen skall bedrivas, vilka finansieringsmöjligheter detta innefattar samt hur uppdragsverksamheten kan särskiljas resursmässigt och redovisningsmässigt från den anslagsfinansierade verksamheten

SGU – bedöma förutsättningarna för att utveckla uppdragsverksamheten under kommande treårsperiod och föreslå alternativa modeller för prissättning

– se över möjligheterna till överföring, helt eller till del, av anslagsfinansierad verksamhet till avgiftsfinansierad

– överväga om förändringar i anslagsstrukturen är motiverad och i så fall lämna förslag

Sandö – belysa möjligheterna till en utökad uppdragsfinansierad verksamhet, t ex språkkurser utöver de rena biståndsspråken och utbildning för andra företag/organisationer än de som är direkt biståndsrelaterade

– föreslå åtgärder som innebär att självkostnadstäckningsgraden för den intäktsfinansierade delen ökar jämfört med 1988/89 och analysera de krav som ställs på U-centrum mot bakgrund av kravet på ökad självkostnadstäckningsgrad

– redovisa förslag till en ny anslagskonstruktion

HKF – föreslå nya finansieringsformer om detta kan leda till en effektivare verksamhet eller för att klara en ökad efterfrågan på rådets tjänster

♦

Sandö U-centrum skall överväga en ökad satsning på uppdragsverksamhet t ex språkkurser utöver de rena biståndsspråken och utbildning för andra än biståndsrelaterade företag och organisationer.

Arbetsmarknadsverket skall redovisa hur man kan bedriva en fortsatt uppdragsverksamhet inom arbetsmarknadsinstituten och inom arbetsförmedlingen. Samtidigt betonas vikten av att en utökad uppdragsverksamhet inte inkräktar på den ordinarie verksamheten.

De krav avseende framtids- och resursanalys som riktas till de tjänsteproducerande myndigheterna innehåller ett antal analysuppdrag med orientering mot yttre effektivitet. Dock preciseras sällan inriktningen av de åtgärdsförslag myndigheter bör överväga. Det är med andra ord inte enkelt att ur direktivtexterna utläsa hur beslutsterrängen uppfattades när direktiven utformades.

Dock bör noteras att flera direktiv uttrycker ett intresse för satsningar på avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet, något som i sig kan bidra till förändrade myndighetsroller på sikt.

4 Myndighetsutövning

4.1 Direktiv/myndigheter

Med myndighetsutövning avses funktionen att verkställa reglering, dvs att se till att beslutade lagar och förordningar efterlevs.

Lagar och förordningar motiveras av olika samhällsåtaganden. Användning av farliga kemikalier bör begränsas. Exploatering av natur och miljö bör hållas tillbaka. De som handhar sprängämnen skall ha viss utbildning och skall tillämpa vissa regler så att olyckor undviks. Allvarliga misstankar om brott skall leda till åtal.

Myndighetens roll är att meddela tillstånd, utöva tillsyn och om nödvändigt beivra överträdelser.

Som exempel på direktiv riktade till myndigheter med ansvar för myndighetsutövning har vi valt sju direktiv (tabell 4.1).

Tabell 4.1 Direktiv myndighetsutövning

myndighet	anställda 1988
Riksåklagaren/åklagarväsendet **RÅ/Å**	1 244
Statens utsädeskontroll **SUK**	100
Kemikalieinspektionen **KEMI**	71
Statens maskinprovningar **Mprov**	70
Koncessionsnämnden för miljöskydd **KoncN**	28
Sprängämnesinspektionen **SÄI**	20
Lotterinämnden **LottN**	5

Källor: SCB, Löner och sysselsättning inom offentlig sektor 1988 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

En annan myndighet i budgetcykel 1 med myndighetsutövande karaktär är statens biografbyrå. Dess direktiv analyseras i kap 5 om resurstilldelande myndigheter, eftersom biografbyråns direktiv enbart tar upp fraktstödet för film.

4.2 Resultatanalys

Prestationer och effekter

En grundfråga för resultatanalys i samband med myndighetsutövning är följande.

* Hur väl uppfylls de övergripande målen med regleringen (samhällsåtagandet)?
* Hur bidrar myndigheten till förverkligande av dessa mål?

Vidare kan man vilja få belyst hur regleringen fungerar.

* Hur god är regelefterlevnaden?
* Uppfylls rimliga krav på rättssäkerhet och likformig behandling?
* Hur långa är handläggningstiderna?

Bredvid ansvaret för en reglering har den myndighetsutövande myndigheten ofta en roll som expertorgan. Man skall dels följa utvecklingen inom området, dels svara för information och utbildning.

* Har samhällsinformationen nått ut till målgrupperna?
* Vilka resultat och effekter har uppnåtts inom myndighetens externutbildning?

Som framgår av tablå 4.1 tar flertalet av de "tjänsteproducerande" direktiven sikte på egentliga samhällsåtaganden men på lite olika sätt. Som utgångspunkt väljs ibland ett visst lagkomplex. Koncessionsnämnden skall analysera sin verksamhet utifrån miljöskyddslagen och naturresurslagen. Lotterinämnden skall klarlägga direkta och indirekta effekter av en aktuell förändring i lotterilagen.

Vad gäller statens maskinprovningar och statens utsädeskontroll begär direktiven en belysning i samhällsekonomiska termer. Andra direktiv avstår från att ange ett åtagandeperspektiv. I direktiven till riksåklagaren sägs enbart att myndigheten skall bedöma om åklagarväsen-

dets utveckling varit ändamålsenlig och i vilken utsträckning verksamheten svarat mot sitt syfte.

Tablå 4.1 Resultatanalys myndighetsutövning

Prestationer och effekter

RÅ/Å – bedöma om åklagarväsendets verksamhet varit ändamålsenlig och inneburit en god hushållning med resurserna. Analysen bör också visa i vilken utsträckning som verksamheten svarat mot sitt syfte

– redovisa åklagararbetets fördelning på ärendetyper och balanser och därvid bl a ange om målen genomsnittligt blivit svårare och mer tidskrävande

– redovisa hur decentraliseringssträvandena påverkat handläggningstider, verksamhet och resursåtgång

– belysa effekter bl a av åklagarnas möjligheter att besluta om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning

SUK – belysa verksamhetens samhällsekonomiska konsekvenser

KEMI – uppdatera analysen i SOU 1988:44 som var en utvärdering av de nya arbetsformerna för kemikaliekontrollen

– utifrån ett systemövergripande perspektiv översiktligt bedöma resultatet av den samlade kemikaliekontrollen i landet sedan inspektionens tillkomst

– redovisa strategi och kriterier för utredningsverksamheten samt värdera resultat och effekter, inklusive något eller några typfall

– redovisa praktiska erfarenheter vid tillämpning av lagen om kemiska produkter (1985:426)

– redovisa inflöde, ärendebalanser och resursåtgång för granskning av nya bekämpningsmedel samt genomgången av gamla bekämpningsmedel

– följa upp en tidigare analys av inspektionens kunskaps- och informationsförmedlande roll vad avser andra myndigheter, företag och allmänhet

– följa upp den vägledning som inspektionen tagit fram för den regionala och lokala kemikaliekontrollen samt redovisa vilket stöd man i övrigt givit regionala och lokala instanser

– redovisa erfarenheterna av s k överblicks- och flödesprojekt samt av arbetet med att ta fram en lista över miljöfarliga kemikalier

– redovisa resultatet av en utvärdering av produktregistret såsom en del av den inom landet samlade kunskaps- och informationsförsörjningen på området

Mprov – belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna av verksamheten

KoncN – analysera verksamhetens resultat de senaste 3 åren, bl a vad gäller verksamhet enligt miljöskyddslagen och naturresurslagen

SÄI – analysera inspektionens hela verksamhet i enlighet med budgetförordningen

LottN – analysera effekterna av egna åtgärder och analysera erfarenheter och behov av nämndens verksamhet, t ex utbildnings- och tillsynsinsatser, föreskrifter och allmänna råd samt utåtriktad information

– klarlägga direkta och indirekta effekter av förändringen i lotterilagen att kommunen i stället för den lokala polismyndigheten beviljar lotteritillstånd

– analysera erfarenheter och behov av nämndens verksamhet bl a vad gäller utbildningsinsatser och utåtriktad information

– belysa folkrörelselotterierna utbredning och betydelse för föreningarna

♦

I direktiven ställs också frågor om hur den reglerande verksamheten fungerar. Kemikalieinspektionen skall redovisa praktiska erfarenheter vid tillämpning av lagen om kemiska produkter. Man skall också redovisa inflöde, ärendebalanser och resursåtgång i inspektionens granskning av nya och gamla bekämpningsmedel. Riksåklagaren skall belysa effekter av åklagarnas möjligheter att besluta om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning.

Samtidigt kan man konstatera att direktiven inte ställer direkta frågor om grad av regelefterlevnad, rättssäkerhet eller likformig behandling. Redovisning av handläggningstider begärs uttryckligen bara i två direktiv – kemikalieinspektionens arbete med bekämpningsmedel respektive åklagarväsendets olika ärendetyper. Departementen har alltså i stor utsträckning avstått från att i direktiven begära information om det som brukar anses vara väsentliga kvalitetsaspekter för myndighetsutövning.

Myndigheternas expertroll tas upp i några direktiv. Kemikalieinspektionen skall värdera resultat och effekter av sin utredningsverksamhet och redovisa en utvärdering av inspektionens produktregister som del av landets samlade kunskap- och informationsförsörjning på området. Lotterinämnden skall analysera erfarenheter av nämndens verksamhet vad gäller utbildningsinsatser och utåtriktad information.

Kostnader och resursanvändning

Flera av myndigheterna hanterar stora volymer av likartade ärenden. Detta kan aktualisera följande fråga i resultatanalysen.

* Hur har styckkostnaderna för olika ärendetyper utvecklats?

En regelhanterande myndighet måste vidare avväga mellan å ena sidan löpande ärendehantering, å andra sidan fördjupade analyser av egentlig måluppfyllelse, uppföljning av fattade beslut eller utvärdering av de rutiner som styr ärendehandläggningen.

* Hur prioriterar myndigheten mellan ärendehandläggning och uppföljning/utvärdering?

Flertalet direktiv begär analys av resursanvändningen i "produktivitetsliknande" termer (tablå 4.2). Riksåklagaren skall belysa hur verksamheten utvecklats i förhållande till insatta resurser. Koncessionsnämnden för miljöskydd skall analysera produktivitetsutvecklingen. Statens utsädeskontroll och statens maskinprovningar skall analysera resultat i förhållande till insatta resurser.

Riksåklagaren skall dessutom redovisa hur decentraliseringssträvandena påverkat resursåtgången. Kemikalieinspektionen skall redogöra för användningen dels av en avsevärd resursförstärkning 1989/90, dels av de medel man erhållit för särskilda projekt.

Tablå 4.2 Resultatanalys myndighetsutövning

Kostnader och resursanvändning

RÅ/Å – belysa hur verksamheten har utvecklats i förhållande till de insatta resurserna de senaste 5 budgetåren

– redovisa hur decentraliseringssträvandena påverkat handläggningstider, verksamhet och resursåtgång

– belysa effekter bl a av åklagarnas möjligheter att besluta om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning

SUK – analysera verksamhetens resultat i förhållande till insatta resurser med avseende på den hittillsvarande utvecklingen

KEMI – redovisa hur den avsevärda reursförstärkningen 1989/90 har använts

– redovisa inflöde, ärendebalanser och resursåtgång för granskning av nya bekämpningsmedel samt genomgången av gamla bekämpningsmedel

– redovisa och utvärdera användning och effekter av medel under särskilt anslag B 6 för Särskilda projekt

Mprov – analysera verksamhetens resultat i förhållande till insatta resurser med avseende på den hittillsvarande utvecklingen

KoncN – analysera produktivitetsutvecklingen, inklusive effekter av förekommande utvecklingsarbete inom nämndens avdelningar och kansli

♦

Inget direktiv riktar uppmärksamheten på avvägningarna mellan löpande ärendehandläggning och fördjupade analyser av måluppfyllelse

eller konsekvenser av de rutiner man valt för den löpande verksamheten.

Avgiftsfinansiering

Fem av myndigheterna är nästan helt avgiftsfinansierade.

Tabell 4.2 Intäkter i avgiftsbelagd verksamhet 1988/89

myndighet	summa intäkter mkr	intäktstyngd[1)]
RÅ/Å	25,6	0,92
KEMI	29,5	0,87
Mprov	22,0	0,78
KoncN	..	..
SÄI	7,0	1,00
LottN	0,0	0,03

[1)] Andel intäkter i avgiftsbelagd verksamhet av myndighetens totala intäkter (totalbudget)

Källor: RRVs avgiftsenkät 1989 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

I direktiven finns en rad frågor om avgiftsfinansiering (tablå 4.3). Statens sprängämnesinspektion skall utvärdera det använda avgiftssystemet. Statens utsädeskontroll och statens maskinprovningar skall båda redovisa resultatutveckling för dels egentlig myndighetsverksamhet, dels s k uppdragverksamhet och kommentera eventuella skillnader. Kemikalieinspektionen skall följa upp det nya systemet för kemikalieavgift. Koncessionsnämnden för miljöskydd skall beskriva hur man anpassat sina ekonomiadministrativa rutiner till en ny förordning.

Tablå 4.3 Resultatanalys myndighetsutövning

Avgiftsfinansiering

SUK – redovisa resultatutveckling för myndighetsverksamhet och för uppdragsmyndighet och kommentera skillnaderna

KEMI – följa upp det nya systemet för kemikalieavgift vad avser bl a effekter på antalet registrerade produkter och kostnadstäckning för kontrollen

Mprov – redovisa resultatutveckling för dels myndighetsverksamhet, dels uppdragsverksamhet och kommentera skillnaderna

KoncN – beskriva anpassningen av e/a-rutiner till förordningen 1989:598 om avgifter för myndigheters verksamhet enligt miljöskyddslagen

SÄI – utvärdera det avgiftssystem som tillämpas

♦

Intern styrning och organisation

Direktiven till RÅ ställer detaljerade frågor om intern styrning och organisation, vilket är naturligt med hänsyn till det stora antalet anställda. Departementet begär en redovisning av hur aktuella decentraliseringsåtgärder förändrat organisationens sätt att fungera och hur rådande arbetsmarknadssituation påverkar möjligheterna att tillgodose åklagarväsendets behov av personal i olika delar av landet.

I direktiven till statens utsädeskontroll, statens maskinprovningar och koncessionsnämnden för miljöskydd riktas uppmärksamheten mot de omorganisationer som ägt rum under 1980-talet.

Tablå 4.4 Resultatanalys myndighetsutövning

Intern styrning och organisation

RÅ/Å – redovisa hur personalomsättning, ledigheter och rekryteringssvårigheter påverkat resultatet

– redogöra för genomförandet av den utbildningsplan som fastställdes inför den pågående treårsperioden

– redovisa erfarenheter av de åtgärder som vidtagits för att på olika sätt decentralisera ansvar inom åklagarväsendet och hur detta påverkat handläggningstider, åklagarverksamheten och resursåtgången regionalt och lokalt

– redovisa arbetet att ta fram en enhetlig ärenderedovisning

– redogöra för personal- och kompetensförsörjningen, bl a möjligheterna att under rådande arbetsmarknadssituation kunna tillgodose åklagarväsendets behov av personal och hur förhållandena skiftar i olika delar av landet

SUK – utvärdera omorganisationen 1984

KEMI – redovisa vidtagna åtgärder för personalutveckling

– analysera vad det innebär för den interna organisationen och ledningsfunktionen att inspektionen är en s k kunskapsorganisation

– redovisa resultatet av den organisationsöversyn som f n pågår

– redovisa hittillsvarande ADB-användning

Mprov – utvärdera omorganisationen 1982/83

KoncN – organisatoriska konsekvenser av verksamhetsförändringen 1989

– redovisa bl a kanslifunktionen i resultatanalysen

– belysa effekter av utvecklingsarbete inom nämndens avdelningar och kansli

♦

Stabsroll

Inget direktiv i kategorin myndighetsutövning går närmare in på relationen mellan myndighet och fackdepartement.

Samverkan med andra organ

Tre av de sju direktiven uppmärksammar samverkan med andra organ (tablå 4.5). Kemikalieinspektionen skall redovisa hur man försökt förbättra samarbetet med naturvårdsverket och ge exempel på gott ömsesidigt utbyte. Sprängämnesinspektionen skall redovisa erfarenheter av samarbete med andra myndigheter inom räddningstjänst- och arbetsmiljöområdena.

Tablå 4.5 Resultatanalys myndighetsutövning

Samverkan med andra organ

KEMI – redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att förbättra samarbetet och samordningen med naturvårdsverket och ge exempel på gott ömsesidigt utbyte

– redovisa en systembeskrivning av vilka roller olika aktörer spelar inom kemikaliekontrollen

SÄI – redovisa erfarenheter av samarbete med andra myndigheter bl a inom räddningstjänst- och arbetsmiljöområdena

LottN – analysera samarbete med olika berörda organ

♦

4.3 Framtids- och resursanalys

Omvärldsfaktorer

Vissa direktiv är ganska utförliga när det gäller de omvärldsfaktorer som skall beaktas i resurs- och framtidsanalysen. Sprängämnesinspektionen skall beakta omställningen av energisystemet som ökad användning och lagring av naturgas i Sverige samt den ökande använd-

ningen av gasol som nytt bränsle för värmeverken. Dessa direktiv fäster också uppmärksamhet på det västeuropeiska integrationsarbetet, den inhemska försvarsmaterieltillverkningens utveckling och det arbete som bedrivs av försvarskommittén samt den nya lagstiftning om brandfarliga och explosiva varor som började gälla 1989. Andra direktiv är allmänt hållna. Flertalet hänvisar till det västeuropeiska integrationsarbetet.

Budgetramar och anslagskonstruktion

Alla sju direktiv anvisar budgetramar, i vissa fall inte bara ett huvudförslag utan även alternativ som innebär oförändrade eller utökade resurser. Däremot lämnas inga antydningar om förändrade anslagskonstruktioner eller finansieringsmönster. Detta kan förklaras av att majoriteten av myndigheterna redan är avgiftsfinansierade i stor utsträckning.

Analysuppdrag inre effektivitet

Flertalet direktiv tar upp olika aspekter på myndigheternas inre effektivitet (tablå 4.6). Vanligt förekommande är önskemål att man skall redovisa utveckling av relevanta resultatmått.

I vissa fall anläggs ett bredare perspektiv. Kemikalieinspektionen skall gå igenom möjligheterna till förbättrad samordning och utveckling av de interna funktionerna. Sprängämnesinspektionen skall undersöka alternativ till att låta statens industriverk svara för en stor del av myndighetens internadministration.

Tablå 4.6 Resurs- och framtidsanalys myndighetsutövning

Analysuppdrag inre effektivitet

RÅ/Å – ytterligare förbättra den resultatredovisning och resultatanalys som lämnats till regeringen 1987 som led i försöksverksamheten med treåriga budgetramar

– ange personalpolitiska åtgärder som planeras inför 1990-talet samt utbildningsplanen för kommande budgetperiod

– ange en plan för ADB-investeringar under kommande treårsperiod och därvid bl a beakta införande av nya system för diarieföring och strafföreläggande

SUK – redovisa hur man avser att utveckla relevanta resultat- och effektivitetsmått

KEMI – bedöma tillgången till toxikologisk, ekotoxikologisk och annan expertis internt och externt i relation till behoven

– analysera vilka effekter olika arbetssätt får på Kemls resursbehov

– analysera inspektionens kompetensprofil i relation till framtida behov

– ange långsiktiga planer och strategier samt gå igenom möjligheterna till förbättrad samordning och utveckling av de interna funktionerna för administrativ utveckling

– ta fram specifika resultatmått i syfte att förbättra inspektionens uppföljningsarbete

Mprov – redovisa hur man avser att utveckla relevanta resultat- och effektivitetsmått

KoncN – analysera konsekvenser av de nya kraven på myndighetens kompetens och kapacitet som följer av den förstärkta rollen som förvaltningsmyndighet

– föreslå resultatredovisnings- och uppföljningssystem för nämndens hela verksamhet

– överväga inriktningen av nämndens pågående uppbyggnad av ADB-stödet och därvid bl a beakta behov av samordning med andra myndigheter samt uppskatta investeringsbehov och rationaliseringsvinster

SÅI – se över möjligheterna till en effektivare internadministration än den nuvarande som innebär att SIND svarar för en stor del av inspektionens ekonomiadministration trots att myndigheterna inte är samlokaliserade

♦

Analysuppdrag yttre effektivitet

Vad beträffar analysuppdrag avseende yttre effektivitet varierar direktiven i konkretion (tablå 4.7). Direktiven till kemikalieinspektionen och sprängämnesinspektionen är relativt utförliga. Kemikalieinspektionen skall t ex lägga upp en strategi för utveckling av kunskaps- och produktersättningsmålen, analysera inspektionens roll och inriktning i ett decentraliseringsperspektiv och bedöma inspektionens arbete med ett kommande system för förhandsanmälan av nya kemiska ämnen.

Andra direktiv, t ex de till statens utsädeskontroll och statens maskinprovningar är allmänt hållna.

Sammanfattningsvis är det svårt att ur direktiven i detta kapitel utläsa om departementen förutser några radikala förändringar av myndigheternas verksamhetsinriktning eller ansvarsområden.

Tablå 4.7 Resurs- och framtidsanalys myndighetsutövning

Analysuppdrag yttre effektivitet

RÅ/Å – analysera om organisatoriska förändringar eller resursmässiga förändringar inom polisväsendet, förändringar i lagstiftningen eller domstolarnas förfaranderegler och arbetsförhållanden kan komma att påverka åklagarnas framtida arbetsbelastning

SUK – redovisa konsekvenserna för kontrollens verksamhet av en anpassning av svensk vegetabilieodling till motsvarande svensk konsumtion

– redovisa alternativ till organisatoriska förändringar som kan motiveras av miljökraven på svensk vegetabilieproduktion och utvecklingen på växtförädlingens område samt av den internationella utvecklingen inklusive en anpassning till de regler som gäller inom EG

KEMI – bedöma kemikaliernas och kemikaliehanteringens roll i 1990-talets Sverige och om detta bör föranleda förändringar inom kemikaliekontrollen

– lägga upp en strategi för hur kunskaps- och produktersättningsmålen skall utvecklas

– utveckla en internationell strategi, inklusive en bedömning hur detta påverkar arbetsfördelning och samverkan mellan de miljövårdande myndigheterna

– lämna ett genomarbetat underlag för utformning av den systemövergripande rollen

– överväga förändringar i lagstiftningen mot bakgrund av gjorda resultat- och problemanalyser

– analysera inspektionens roll och inriktning och arbetsfördelning gentemot regionala myndigheter, inklusive en bedömning av vilken decentralisering som bör ske

– bedöma karaktären av inspektionens arbete med ett kommande system för förhandsanmälan av nya kemiska ämnen

Mprov – belysa konsekvenser för myndigheten och de krav på förändringar av myndighetens verksamhet som följer av ökade samhälleliga krav på ett miljövänligare jordbruk, av strävandena att anpassa jordbruksproduktionen i landet till inhemska behov och av den internationella regelanpassningen

KoncN – bedöma om den nya regeln att nämnden i stället för regeringen som prövar överklagandena av länsstyrelsebeslut försvårar möjligheterna att uppnå de miljöpolitiska besluten

SÄI – beakta och analysera den snabbt ökande användningen av gasol bl a i värmeverken, en väsentligt utökad användning och lagring av naturgas samt det pågående västeuropeiska integrationsarbetet och utvecklingen av den inhemska försvarsmaterieltillverkningen

– belysa hur utbildningsverksamheten skall kunna anpassas till efterfrågan bl a med hänsyn till ny lagstiftning

– se över möjligheterna att utveckla informationsverksamheten, för att bl a effektivisera förlagsverksamheten

LottN – upprätta en särskild utbildningsplan för den externa och interna utbildning som kan bli aktuell

– peka på behov av och föreslå framtida förändringar i regelsystemen

♦

5 Resurstilldelning

5.1 Direktiv/myndigheter

Med myndighetsfunktionen resurstilldelning avses statlig verksamhet där samhällsåtaganden skall realiseras genom resurstransfereringar till enskilda, kommuner och företag enligt regler som statsmakterna lagt fast.

Möjligheterna för vuxna personer att komplettera bristande grundutbildning garanteras av statsbidrag till kommunerna. Filminstitutets stöd till filmprojekt bidrar till fortlevnaden av en svensk filmindustri.

För att illustrera utformning av direktiv avseende resurstilldelning, har vi valt ut fyra direktiv i budgetcykel 1 (tabell 5.1).

Tabell 5.1 Direktiv resurstilldelning

myndighet	anställda 1988
Arbetsmarknadsverket **AMV**	11 190
Skolöverstyrelsen **SÖ/vux**	411
Svenska filminstitutet **FilmI**	170
Statens biografbyrå **SBByrå**	11

Källor: SCB, Löner och sysselsättning inom offentlig sektor 1988 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

Vad gäller direktiven till AMV, tar vi i detta kapitel upp de avsnitt som avser arbetsmarknadsutbildning och stödformen Anställning med lönebidrag.

Två direktiv har uttryckligen avgränsats till en mindre del av myndigheten. Skolöverstyrelsens fördjupade anslagsframställning i budgetcykel 1 skall enbart omfatta den verksamhet inom vuxenutbildningen som verket är ansvarigt för. Direktiven till statens biografbyrå avser uteslutande fraktstödet för film.

I detta kapitel skall dessutom direktiven till riksförsäkringsverket, statens naturvårdsverk, statens ungdomsråd och Sveriges turistråd kommenteras, eftersom även dessa myndigheter svarar för betydande sakanslag.

5.2 Resultatanalys

Prestationer och effekter

Grundläggande för resultatanalys av en resurstilldelande myndighet är följande frågor.

* Hur väl uppfylls de övergripande målen (samhällsåtagandet) bakom resurstilldelningen?
* Uppfylls bidragsvillkoren i rimlig utsträckning?
* Når stödet alla stödberättigade?

Vad beträffar arbetsmarknadsutbildning begär direktiven till arbetsmarknadsverket omfattande redogörelser för behovsanpassning, avbrottsfrekvenser och väntetider. Vad gäller anställning med lönebidrag skall verket redogöra för placeringarnas varaktighet och avgångar. Detta bör ge värdefullt underlag för bedömning av egentlig måluppfyllelse.

Även direktiven till skolöverstyrelsen, svenska filminstitutet och statens bigrafbyrå formulerar frågor om hur stöden har fördelats och om effekter i termer av samhällsåtagandena.

Tablå 5.1 Resultatanalys resurstilldelning

Prestationer och effekter

AMV (vad gäller arbetsmarknadsutbildning)

– redogöra för utvecklingen av AMVs möjligheter att erbjuda arbetsmarknadsutbildning och den betydelse det nya systemet för upphandling och anordnande av utbildning haft

– redovisa åtgärder för att öka behovsanpassningen och hur detta påverkat placeringar i utbildningsyrket

– analysera avbrottsfrekvensen, totala väntetider och åtgärder för att minska dessa

(vad gäller Anställning med lönebidrag)

– redovisa avgångarna från lönebidragsanställningar, hur placeringarna följts upp, i vilken omfattning bidragen förlängts efter första beslutsperioden och genomsnittlig varaktighet i åtgärden

SÖ/vux – redovisa prestations- och resursutvecklingen för komvux och grundvux varit samt bedöma måluppfyllelsen

Filmi – redovisa hur stödet till produktion av värdefull svensk film har använts

– granska och värdera den nuvarande modellen för produktionsstöd och därvid beakta de stödformer och övriga villkor som gäller för produktion av film i andra nordiska länder

SBByrå – redovisa hur fraktstödet för film använts och bedöma vilka effekter det haft

– sammanställa hur bidraget fördelats och motivera de principer som byrån tillämpat

♦

Andra myndigheter i budgetcykel 1 med ansvar för stora sakanslag är statens naturvårdsverk, statens ungdomsråd och Sveriges turistråd. Direktiven till dessa är dock knapphändiga vad gäller den resurstilldelande rollen.

Kostnader och resursanvändning

En relevant resultatanalysaspekt i samband med stödgivning är utvecklingen av resursinsats per stödtillfälle.

* Har det genomsnittliga stödbeloppet eller kostnadsersättningen per stödtillfälle förändrats?
* Hur varierar stödet med olika mottagare eller stödsituationer?

I resultatanalysen kan det även vara relevant att uppmärksamma den resurstilldelande myndighetens omkostnader.

* Hur stora är kostnaderna för att administrera stödgivningen?
* Vilka skillnader finns mellan olika ärendegrupper?

Direktiven till AMV begär utförliga redovisningar av kostnader för upphandlad utbildning såväl hos AMU-gruppen som hos andra utbildningsanordnare. Vad gäller anställning med lönebidrag skall man redovisa hur kostnaderna per plats hos olika typer av arbetsgivare har utvecklats.

Skolöverstyrelsen ställs inför en motsvarande analysuppgift, nämligen att redovisa prestations- och resursutvecklingen för kommunal vuxenutbildning och grundläggande utbildning för vuxna.

Tablå 5.2 Resultatanalys resurstilldelning

Kostnader och resursanvändning

AMV (vad gäller arbetsmarknadsutbildning)

– bedöma utvecklingen av den köpta kapaciteten, kostnaderna och prissättningen hos AMU-gruppen jämfört med andra utbildningsanordnare och konsekvenserna för upphandlingen

(vad gäller Anställning med lönebidrag)

– redovisa hittillsvarande volym- och kostnadsutveckling och hur kostnaden per plats har utvecklats inom statlig, kommunal och enskild sektor samt hos allmännyttiga organisationer

SÖ/vux – redovisa prestations- och resursutvecklingen för komvux och grundvux

♦

Inget av de fyra direktiven uppmärksammar kostnaderna för att administrera stödgivningen. Vad gäller skolöverstyrelsen gäller att myndighetens förvaltningsanslag skall tas upp i budgetcykel 2.

Frågor om administrationskostnader i samband med resurstilldelning aktualiseras däremot i direktiven till riksförsäkringsverket. Bl a skall verket analysera de egna och kassornas förvaltningskostnader för att belysa prestationer, resurs- och produktivitetsutveckling och hur resurserna utvecklats i förhållande till ärendemängder, handläggningstider och ärendebalanser.

Avgiftsfinansiering

Avgiftsfinansiering av statliga resursöverföringar är sällan aktuell. Dock kan vi notera att skolöverstyrelsen i sina direktiv får i uppdrag att kartlägga och analysera omfattningen av uppdragsutbildning i anslutning till kommunal vuxenutbildning (komvux) och att redovisa effekter på komvux organisation och innehåll samt principerna för prissättning av uppdragsutbildning.

Intern styrning och organisation

Väsentligt för god hantering av ett bidragssystem är uppföljning och utvärdering.

* Hur följer myndigheten upp stödbesluten?
* Hur utvärderas den egentliga måluppfyllelsen?

Med undantag för direktiven till AMV aktualiseras inte resultatanalys avseende den resursstyrande myndighetens uppföljning av stödgivningen.

Samverkan med andra organ

Bedömning av statsbidragseffekter kräver ofta hänsyn till andra bidragssystem och till andra aktörer.

* Hur påverkas måluppfyllelsen av närliggande stödformer?
* Hur samordnar myndigheten sina resursbeslut med de insatser som utförs av andra organ?

Direktiven till skolöverstyrelsen påpekar att den kommunala vuxenutbildningen befinner sig i ett gränsområde till gymnasieskolan, folkhögskolan, arbetsmarknadsutbildningen och högskolans fristående kurser. Något uppdrag att analysera hittillsvarande samverkan mellan olika aktörer lämnas dock inte.

Inget annat av de fyra direktiven begär resultatanalys avseende de systemproblem som kan vara förknippade med resurstilldelning.

Stabsroll

På kort sikt behöver statsmakterna underlag från de resursstyrande myndigheterna för prognoser av kommande utgiftsutveckling. På lång sikt behövs utvärdering av effekter och ändamålsenlighet. Relationen fackdepartement/resurstilldelande myndighet kan därför ha sitt intresse i sammanhanget. Inget direktiv i gruppen tar upp denna aspekt.

5.3 Framtids- och resursanalys

Omvärldsfaktorer

Direktiven till skolöverstyrelsen och till arbetsmarknadsverket är relativt utförliga vad gäller omvärldsfaktorer. Man betonar behovet att se över vuxenutbildningens struktur och organisation för att presentera ett samlat program år 1991. Den nya organisationen för arbetsmarknadsutbildning har skapat en mer uttalad konkurrenssituation vad gäller upphandling av utbildning.

Budgetramar och anslagskonstruktioner

I direktiven till arbetsmarknadsverket anges att icke pris- och löneomräknade anslag skall redovisas för både arbetsmarknadsutbildning och anställning med lönebidrag. I den mån det finns behov av resursförstärkningar vad gäller stöd till lönebidragsanställning, skall verket visa hur dessa kan finansieras inom ramen för oförändrade resurser.

Övriga direktiv avstår från att ange framtida resursramar för respektive stöd.

Analysuppdrag inre effektivitet

En skillnad mellan de direktiv som avser resurstilldelning och direktiven i övriga kapitel är att de förstnämnda i stort sett avstår från analysuppdrag avseende inre effektivitet.

Direktiven till skolöverstyrelsen utgör dock ett undantag. Departementet ger myndigheten ett uppdrag att i samverkan med andra organ påbörja ett utvecklingsarbete för att skapa ett långsiktigt informationssystem. Detta arbete skall inte avrapporteras i en särskild rapport eller i den fördjupade anslagsframställningen utan löpande till regeringen.

Tablå 5.3 Resurs- och framtidsanalys resurstilldelning

Analysuppdrag inre effektivitet

SÖ/vux – utarbeta förslag tillsammans med SCB och CSN till ett långsiktigt, löpande informationssystem för vuxenutbildningen som skall ge en kontinuerlig information om hur vuxenutbildningen fungerar och ge ett antal enkla, stabila och över tiden användbara mått som beskriver olika aspekter på vuxenutbildningens utveckling, omfattning, kapacitetsutnyttjande och innehåll

♦

Analysuppdrag yttre effektivitet

Samtliga direktiv ger uttryck för ett tydligt intresse från departementet för alternativ till nuvarande arbetsformer och stödmodeller (tablå 5.4). Skolöverstyrelsen uppmanas komma med förslag som skulle ge den kommunala vuxenutbildningen en tydligare profil i förhållande till andra utbildningsalternativ för vuxna. Statens biografbyrå skall överväga om fraktstödet behöver förändras med hänsyn till förändringar som skett sedan stödet kom till.

Tablå 5.4 Resurs- och framtidsanalys resurstilldelning

Analysuppdrag yttre effektivitet

AMV (anställning med lönebidrag)

– bedöma vilka effekter en generell tillämpning av flexibla bidrag skulle få dels på möjligheterna att placera sökande med svårare arbetshandikapp, dels på resursanvändningen uttryckt som antalet personer som kan sysselsättas inom ramen för anslagna medel

– redovisa förslag hur ett system med flexibla lönebidrag kan kombineras med en effektiv kostnadskontroll och belysa långsiktiga effekter t ex genom att uttrymmet för nya bidragsbeslut bestäms av resurser som redan har intecknats genom tidigare beslut

– belysa konsekvenser av en övergång till flexibla bidrag för de statliga myndigheter som sysselsätter många lönebidragsanställda

SÖ/vux – föreslå uppgifter för komvux med utgångspunkt i en tydligare profilering i förhållande till andra utbildningsanordnare och redovisa en bedömning av framtida målgrupper

FilmI – granska och värdera alternativa modeller för stöd till svensk filmproduktion

SBByrå – bedöma det framtida behovet av fraktstöd utifrån de förändringar inom film- och biografbyrån som ägt rum sedan stödet tillkom och överväga om stödet behöver förändras

♦

Det är dock svårt att ur direktiven utläsa hur departementen tänker sig att stödsystemen borde förändras. Direktiven är alltså inte så tydliga vad gäller beslutsterrängen, dvs inriktningen av de statsmaktsbeslut som kan komma att fattas längre fram.

Direktiven till arbetsmarknadsverket vad gäller anställning med lönebidrag utgör dock ett undantag. Verket får i uppgift att utifrån pågående försöksverksamhet med ett mer flexibelt lönebidrag pröva och bedöma vad en generell tillämpning skulle få för konsekvenser i en rad avseenden.

6 Sektorsansvar

6.1 Direktiv/myndigheter

Sektorsansvar innebär att myndighetens roll är sammansatt. Ofta förfogar man över ett antal styrmedel såsom regleringar eller statsbidrag. Till styrmedlen hör ibland ansvar för samhällsinformation och för riktad utbildning inom sakområdet. Därtill kommer en expertroll inom området bl a för att hålla statsmakterna informerade om utvecklingen.

Tabell 6.1 Direktiv sektoransvar

myndighet	anställda 1988
Statens naturvårdsverk **SNV**	586
Statens livsmedelsverk **SLV**	238
Statens pris- och konkurrensverk **SPK**	150
Kommerskollegium **KomK**	128
Sveriges turistråd **STRåd**	87
Statens ungdomsråd **SUR**	14

Källor: SCB, Löner och sysselsättning inom offentlig sektor 1988 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

6.2 Resultatanalys

Prestationer och effekter

Många av de resultatanalysfrågor som vi formulerat för myndighetsutövning och för resurstilldelning är tänkbara för sektorsansvariga myndigheter.

* Hur väl uppfylls de övergripande målen (samhällsåtagandet) för regleringen eller resurstilldelningen?
* Hur god är regelefterlevnaden?
* Uppfylls bidragsvillkoren i rimlig utsträckning?
* Når stöden alla stödberättigade?
* Uppfylls rimliga krav på rättssäkerhet och likformig behandling?
* Hur långa är handläggningstiderna?
* Har samhällsinformationen nått ut till berörda målgrupper?
* Vilka resultat och effekter har uppnåtts inom myndighetens riktade utbildning?

De sektoransvariga myndigheternas roll att följa samhällsutvecklingen återspeglas i många direktiv (tablå 6.1). Statens naturvårdsverk skall beskriva tillståndet i miljön. Statens ungdomsråd skall följa utvecklingen av föreningslivet. Sveriges turistråd skall analysera effekterna på hittills bearbetade målgrupper och anpassningen av det svenska turistutbudet till dessa.

Flera direktiv begär att myndighetsverksamheten skall beskrivas ingående. Statens naturvårdsverk skall redovisa en analys av miljövårdsarbetets innehåll, inriktning och resultat. Statens pris- och konkurrensverk skall beskriva hur verksamheten förändrats med anledning av beslutet om ny verksamhetsinriktning. Kommerskollegium skall beskriva hur kollegiet prioriterat Västeuropa, multilaterala och bilaterala frågor samt revisorsverksamheten och hur detta påverkat övrig verksamhet.

Tablå 6.1 Resultatanalys sektorsansvar

Prestationer och effekter

SNV – redovisa en analys av miljövårdsarbetets innehåll, inriktning och resultat inklusive en samlad bedömning av verkets verksamhet

– ta fram redogörelser för tillståndet i miljön och för effekter och resultat i stort av FoU-arbete

– särskilt granska verkets insatser i fråga om tillsyn

– redovisa utvecklingen av verkets roll i det internationella miljöarbetet

– utvärdera programmet för miljöövervakning (PMK) samt recipientkontrollen

– särskilt granska verkets insatser i fråga om miljövårdsinformation och miljövårdsutbildningen

SLV – utvärdera resultatet av dricksvattenkontrollen

SPK – redovisa hur verksamheten förändrats med anledning av beslutet om ny verksamhetsinriktning

– analysera måluppfyllelsen i den nya verksamheten

KomK – redovisa hur kollegiet prioriterat Västeuropa, multilaterala och bilaterala frågor samt revisorsverksamheten och hur detta påverkat KKs övriga verksamhet

– belysa kollegiets deltagande i det svenska utredningsarbetet vad gäller EG

STRåd – systematisera erfarenheterna av genomförd verksamhet och spegla ändamålsenligheten i den nuvarande verksamhetens innehåll

– analysera effekterna av hittills bearbetade målgrupper i marknadsföringen samt hur svensk turisms utbud är anpassat till målgrupperna

SUR – analysera verksamheten de senaste åren med särskild tonvikt lagd på genomförda och planerade åtgärder för att realisera SURs nya roll

– följa utvecklingen inom föreningslivet och utvärdera formerna för kontakter med organisationerna i form av kontinuerliga besök på centrala kanslier och SURs konferensverksamhet

– utvärdera tidskriften Uppväxtvillkor och tidningen Ung bl a utifrån SURs uppgift som informationsspridare till personer, myndigheter, organisationer, kommuner och landsting

♦

De tre olika styrmedlen – reglering, resurstilldelning och informationsstyrning – tas också upp på olika sätt.

Styrning i form av reglering uppmärksammas framförallt i två direktiv. Statens naturvårdsverk skall särskilt granska verkets tillsynsinsatser och utvärdera bl a program för miljöövervakning och recipientkontroll. Statens livsmedelsverk skall utvärdera resultatet av dricksvattenkontrollen.

Flera myndigheter i gruppen har ansvar för stora sakanslag och därmed resurstilldelning. Det finns få konkreta exempel på resultatanalysfrågor som rör detta. I direktiven till statens ungdomsråd konstateras dock att frågor om bidrag var under beredning inom regeringskansliet och att rådet eventuellt skulle få särskilda direktiv senare.

Däremot uppmärksammas myndigheternas ansvar för informationsstyrning. Statens naturvårdsverk skall granska verkets insatser i fråga om miljövårdsinformation och miljövårdsutbildning. Statens ungdomsråd skall utvärdera tidskriften Uppväxtvillkor och tidningen Ung som medel att sprida information till personer, myndigheter och organisationer.

Vad gäller reglering och resursstyrning kan resultatanalysfrågor med inriktning på kvaliteten i processerna vara aktuella, t ex regelefterlevnad, uppfyllande av bidragsvillkor, handläggningstider och likformig behandling. Dessa aspekter berörs dock ej i direktiven.

Den sammansatta myndighetsrollen innebär att en lista med möjliga resultatanalysfrågor blir omfattande. När man skall lämna direktiv till en sektorsansvarig myndighet måste departementet överväga om vissa delar av myndighetsrollen skall prioriteras eller om alla verksamheter behandlas lika ingående.

Alla sex direktiv i gruppen synes rikta in sig på myndigheternas samlade verksamhet. Med undantag för direktiven till statens ungdomsråd kan man inte utläsa om något skall undantagas en fördjupad prövning.

Direktiven är mest konkreta när det gäller reglering och informationsstyrning. De stora sakanslag som flera myndigheter förfogar över har knappast motiverat några frågor.

Kostnader och resursanvändning

Vad gäller kostnader och resursanvändning tar direktiven till sektorsansvariga myndigheter framförallt upp frågor hur resurserna fördelat sig på olika ändamål (tabl 6.2). Statens pris- och konkurrensverk skall redovisa hur resurserna fördelats mellan utredningsverksamhet och löpande marknadsbevakning och vad verkets insatser åt näringsombudsmannen, konsumentombudsmannen och marknadsdomstolen har kostat.

Två direktiv begär att myndigheten skall undersöka resultat i termer av produktivitet. För kommerskollegiums del formuleras detta som att redovisa uppnådda resultat i förhållande till insatta resurser vad gäller Västeuropa, bilaterala och multilaterala frågor samt revisorsverksamheten. Även statens naturvårdsverk skall i tillämplig utsträckning redovisa produktivitetsutvecklingen.

Intresset i direktiven för kostnader och resursanvändning växlar dock. I direktiven till statens livsmedelsverk, statens ungdomsråd och Sveriges turistråd har man i stort sett avstått från att ställa några konkreta frågor av detta slag.

Tablå 6.2 Resultatanalys sektorsansvar

Kostnader och resursanvändning

SNV – redovisa en analys av verksamheten under perioden 1987/88–1989/90 rörande resursanvändning och prestationer, i tillämplig utsträckning produktivitetsutveckling samt effekter av verksamheten

SPK – redovisa hur resurserna fördelas på viktigare verksamhetsområden och mellan utredningsverksamheten och den löpande marknadsbevakningen

– redovisa inriktning och resursförbrukning vad gäller insatser åt NO, KO och marknadsdomstolen

– redovisa vilka resurser mätningen av konsumentprisutvecklingen tar i anspråk

KomK – redovisa hur kostnaderna fördelat sig på kollegiets verksamhetsområden

– redovisa uppnådda resultat i förhållande till insatta resurser vad gäller Västeuropa, bilaterala och multilaterala frågor samt revisorsverksamheten

– redovisa hur kollegiet prioriterat Västeuropa, multilaterala och bilaterala frågor samt revisorsverksamheten och hur detta påverkat KKs övriga verksamhet

♦

Avgiftsfinansiering

Både naturvårdsverket, livsmedelsverket och kommerskollegium ansvarar för avgiftsfinansierad reglering. I viss utsträckning förekommer även intäktsfinansierad uppdragsverksamhet hos myndigheterna.

Tabell 6.2 Intäkter i avgiftsbelagd verksamhet 1988/89

myndighet	summa intäkter mkr	intäktstyngd[1)]
SNV	20,5	0,15
SLV	68,3	0,50
SPK	1,6	0,04
KomK	11,8	0,21
STRåd	..	..
SUR	0,4	0,09

[1)] Andel intäkter i avgiftsbelagd verksamhet av myndighetens totala intäkter (totalbudget)

Källor: RRVs avgiftsenkät 1989 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

Vad beträffar avgiftsfinansierad reglering kan det vara problem att hålla tillbaka kostnaderna, eftersom avgiften vanligen är obligatorisk för "kunderna" (=de som är föremål för reglering).

För intäkter av uppdragsverksamhet är problemen av annan karaktär. Ibland finns det anledning att befara att uppdragen inte fullt ut belastas med de kostnader som uppstår.

Frågor om avgiftsfinansiering tas upp i två direktiv (tablå 6.3). Direktiven till statens naturvårdsverk begär bl a att man skall redovisa den verksamhet som avgiftsfinansieras enligt miljöskyddslagen.

Tablå 6.3 Resultatanalys sektorsansvar

Avgiftsfinansiering

SNV – belysa i vilken omfattning olika verksamheter debiterar avgifter, hur avgifterna används och ekonomiadministrationen för denna

– särskilt redovisa den del av verksamheten som är avgiftsfinansierad enligt förordningen (1989:598) om avgift för myndigheters verksamhet enligt miljöskyddslagen

– belysa ekonomiadministration vad gäller debitering av avgifter

SPK – redovisa SPKs intäkter fördelade på försäljning av publikationer och uppdrag från andra myndigheter och särskilt uppmärksamma inriktningen av uppdragsverksamheten

– jämföra resursförbrukning respektive intäkter vad gäller de olika avgiftsfinansierade verksamheterna

♦

Direktiven till SPK begär att man skall jämföra kostnader och intäkter för olika avgiftsfinansierade verksamheter. Dessutom skall myndigheten diskutera inriktningen av uppdragsverksamheten.

Trots avgiftsfinansieringens nivå hos statens livsmedelsverk tas inte denna aspekt upp i dess direktiv.

Intern styrning och organisation

De sektorsansvariga myndigheterna är relativt små, i varje fall jämfört med de stora myndigheter vi fört till gruppen tjänsteproducerande. Frågor som rör intern styrning och organisation kan därför te sig mindre väsentliga inför den fördjupade prövningen.

Dock skall statens naturvårdsverk belysa den interna styrningen och organisationen ur en rad aspekter, t ex hur ADB-användning och datorstöd bidragit till en effektivare hantering av miljödata och hur personalsituation och kompetensutveckling påverkat verkets resultat.

Direktiven till statens pris- och konkurrensverk frågar efter de personalpolitiska åtgärder som vidtagits med anledning av myndighetens förändrade verksamhetsinriktning. Statens ungdomsråd skall redogöra för arbetet med datorisering.

Tablå 6.4 Resultatanalys sektorsansvar

Intern styrning och organisation

SNV – redogöra för utveckling och uppföljning av handlingsprogram och motsvarande som svarar mot olika miljöpolitiska mål

– bedöma hur personalsituationen och kompetensutvecklingen har påverkat SNVs resultat

– följa upp och utvärdera personalutvecklingsarbetet

– belysa ekonomiadministration vad gäller debitering av avgifter

– redovisaADB-användningochhurdatorstödetbidrartillatteffektiviserahanteringenavmiljödata

SPK – bedöma verksamheten vid länsstyrelsernas priskontor

– redovisa vilka personalpolitiska åtgärder som genomförts med anledning av den förändrade verksamhetsinriktningen

SUR – analysera verksamheten de senaste åren med särskild tonvikt lagd på genomförda och planerade åtgärder för att realisera SURs nya roll

– redovisa arbetet med datorisering

Samverkan med andra organ

Frågor rörande samverkan med andra organ bör vara väsentliga för de sektorsansvariga myndigheterna, eftersom deras roll ofta kan karakteriseras som "spindeln i nätet" (tablå 6.5).

Detta framgår tydligt av direktiven till naturvårdsverket. Verket skall bl a redogöra för samverkan med andra sektorsorgan och med länsstyrelser och kommuner. Konkreta exempel skall lämnas dels på arbetsuppgifter där samverkan och arbetsfördelning inneburit rationaliseringseffekter, dels på samordning som varit förenad med problem eller oklarheter.

Tablå 6.5 Resultatanalys sektorsansvar

Samverkan med andra organ

SNV – redovisa en samlad bedömning av verkets verksamhet liksom av de kommunala, regionala myndigheternas liksom berörda sektormyndigheters miljövårdsarbete

– redovisa utvecklingen av stödet till och samarbetet med sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner vad gäller dels de olika miljölagarna, dels miljöeffekter, miljöanalyser och kunskapsförsörjning samt kompetensförsörjning inom sektorn

– lämna konkreta exempel på arbetsuppgifter där samverkan och ansvars- resp arbetsfördelning mellan SNV och sektorsmyndigheterna inneburit rationaliseringseffekter, kostnadsminskning o dyl alternativt medfört problem eller oklarheter

SPK – redovisa resultatet av den ökade samordningen med SCB

♦

Vidare uppmanas statens pris- och konkurrensverk att redogöra för samverkan med statistiska centralbyrån. Övriga direktiv tar inte upp frågor om samverkan med andra organ.

Stabsroll

Inga direktiv ställer några direkta resultatanalysfrågor om stabsrollen men den uppmärksammas ibland. Direktiven till statens naturvårdsverk noterar att det ingår i verkets verksamhet att identifiera ökade eller hittills icke uppmärksammade problem inom miljöns område och att uppmärksamma styrmedlen. Av direktiven till statens pris- och konkurrensverk framgår att verket har särskilda regeringsuppdrag av fortlöpande karaktär.

Stabsrollen kommenteras utförligt i direktiven till statens ungdomsråd. Regeringens behov av faktaunderlag om ungdomars situation och om kommunernas arbete med ungdomsorganisationer, fritidsverksamhet och kultur betonas.

6.3 Framtids- och resursanalys

Omvärldsfaktorer

Statens livsmedelsverk uppmärksammas på utvecklingen av bättre analysmetoder för bekämpningsmedelsrester och veterinärmedicinska preparat. Vad gäller statens pris- och konkurrensverk pekar direktiven på den alltför höga inflationen i Sverige och på konkurrensfrågornas växande betydelse i takt med den ökade integrationen i Västeuropa.

Budgetramar och anslagskonstruktion

Samtliga utom direktivet till statens ungdomsråd preciserar budgetramar. Flertalet anger ett huvudförslag, dvs 5% minskning jämfört med nuvarande nivå. Vissa såsom statens naturvårdsverk och statens pris- och konkurrensverk ställs inför flera alternativ. För statens naturvårdsverk förutskickas även en förändrad anslagskonstruktion.

Analysuppdrag inre effektivitet

Direktiven ger en rad exempel på analysuppdrag med inriktning på inre effektivitet (tablå 6.6). Statens naturvårdsverk skall vidareutveckla den nya verksamhetsstrukturen och att ange långsiktiga strategier för ADB-utvecklingen.

Både statens livsmedelsverk och kommerskollegium får i uppdrag att utveckla bättre mått och system för uppföljning av resultat och effekter.

Statens ungdomsråd skall redovisa sin syn på utnyttjande och utveckling av personalens kompetens.

Tablå 6.6 Framtids- och resursanalys sektorsansvar

Analysuppdrag inre effektivitet

SNV – redogöra för det fortsatta arbetet med personalförsörjning och kompetensutveckling mot bakgrund av verkets nya roll

– vidareutveckla den verksamhetsstruktur som föreslagits av statskontoret till ett underlag för planerings-, uppföljnings- och ÅRR-strukturer

– föreslå hur det internationella arbetet vid verket bör inpassas i verksamhetsstrukturen

– ange långsiktiga strategier för ADB-utveckling

– bedöma den nya organisationens ändamålsenlighet mot bakgrund av resultatanalys, framtidsanalys och de förändringsförslag som framförs

SLV – redovisa hur man avser att utveckla relevanta resultat- och effektivitetsmått inför framtiden

KomK – redovisa ett system för löpande uppföljning och analys av uppnådda resultat

SUR – redovisa hur personalkompetensen bäst kan utnyttjas, både till gagn för myndigheten och personalen samt för behovet av kompetensutveckling

– redovisa hur man till regeringen avser att redovisa resultaten av de åtgärder som satts in för att genomföra den nya rollen

♦

Analysuppdrag yttre effektivitet

Vad beträffar analysuppdrag med inriktning på yttre effektivitet, kan man ur direktiven utläsa att vissa verksamheter bedöms som särskilt aktuella.

Både statens naturvårdsverk och statens ungdomsråd skall uppmärksamma statistikförsörjningsfrågor. Statens naturvårdsverk skall dessutom föreslå en ändrad inriktning av naturresursavdelningens verksamhet. Statens pris- och konkurrensverk skall bedöma om uppdragsverksamheten och de utredningar man utför åt näringsfrihetsombudsmannen m fl kan komma att förändras.

Av direktiven framgår ibland ett intresse från departementets sida att myndigheten förändrar sitt arbetssätt. Statens ungdomsråd skall föreslå hur kontakterna med Kommunförbundet och kommunerna skall stärkas. Statens turistråd skall bl a belysa möjligheter till nordisk samverkan.

Tablå 6.7 Framtids- och resursanalys sektorsansvar

Analysuppdrag yttre effektivitet

SNV – redogöra för möjligheterna till sektorisering och decentralisering av miljöarbetet

– ägna särskild uppmärksamhet åt statistikförsörjningen på miljöområdet

– redovisa en ändrad inriktning av naturresursavdelningens verksamhet

– redovisa vilka typer av ärenden och vilken förvaltning som bör föras över från naturvårdsverket till annan eller omprövas. Särskild vikt bör läggas vid den industritekniska och den samhällstekniska avdelningen samt naturresursavdelningen

– beskriva en rationell ansvars- och arbetsfördelning mellan SNV och sektorsmyndigheter respektive länsstyrelser och kommuner (kemikalieinspektionen, lantbruksstyrelsen, skogsstyrelsen samt boverket) bl a vad gäller miljöövervakning

– bedöma laboratoriernas dimensionering, arbetsinriktning och arbetsformer med hänsyn dels till flexibilitet i resursanvändningen, dels tillgång till kompetens samt föreslå omdimensionering av verksamheten liksom effektivisering genom att delar av verksamheten förs över till annan huvudman

SPK – bedöma hur uppdragsverksamheten respektive utredningsverksamheten för NO m fl kan komma att förändras

– överväga om det bör finnas möjlighet för SPK att utföra utredningar på uppdrag av enskilda företag eller branschorganisationer

KomK – redovisa konsekvenserna för kollegiet vad gäller den av regeringen aviserade avvecklingen av tekorestriktionerna

STRåd – redovisa en plan för åtgärder som långsiktigt medverkar till att minska underskottet i utrikes betalningar avseende turism

– belysa möjligheterna till nordisk samverkan och samverkan mellan producenter i Sverige samt förutsättningarna för samarbete i marknadsföringen av och informationen om Sverige

SUR – redovisa det mest ändamålsenliga sättet att samla in information från andra myndigheter och institutioner om ungdomars villkor i samhället för att presentera detta i rådets Årsbok

– bedöma behov av statistik rörande ungdomars levnadsförhållanden och hur statistik och forskning kan användas i utvärdering av bidragen

– föreslå hur kontakterna med Kommunförbundet och därmed kommunerna skall stärkas

– bedöma eventuella nya behov eller förändringar av informationskanaler när det gäller information till kommuner och andra myndigheter

– presentera förslag hur rådet kan bistå regeringen med underlag om den samlade ungdomspolitiken

♦

I några direktiv ges analysuppdrag som markerar möjligheter av genomgripande förändringar av myndighetens verksamhet och förutsättningar.

Detta är mest påtagligt vad gäller statens naturvårdsverk. Verket skall bl a redogöra för vilka ärenden och vilken förvaltning som bör omprövas eller föras över till annan. Man skall beskriva en rationell ansvars- och arbetsfördelning mellan verket och andra sektorsmyndigheter, länsstyrelser och kommuner. Vidare skall verkets laboratorier bedömas med avseende på dimensionering, inriktning och arbetsformer med syfte bl a att delar av verksamheten kan komma att överföras till annan huvudman.

Statens pris- och konkurrensverk skall överväga om det bör finnas möjligheter för verket att utföra utredningar på uppdrag av företag eller branschorganisationer.

Vidare kan man notera att direktiven till kommerskollegium begär att myndigheten skall redovisa konsekvenser för sin verksamhet av en avveckling av tekorestriktionerna.

De direktiv som behandlas i detta kapitel ger alltså i flera fall tydliga signaler om hur departementet uppfattat beslutsterrängen inför lämnandet av myndighetsspecifika direktiv.

7 Förvaltningsorientering

7.1 Direktiv/myndigheter

Den traditionella rollen för förvaltningsorienterade myndigheter är att ansvara för statlig internreglering såsom den reglering som av hävd gällt statstjänstemännens löner och anställningsvillkor. Andra exempel är de normer för redovisning, anslagsutnyttjande, upphandling, avgiftssättning och god ekonomiadministration som riksrevisionsverket har ansvar för och de rutiner för ADB-anskaffning och hantering som skapades när datatekniken var ny och krävde centraliserade system.

Fyra myndigheter i budgetcykel 1 är förvaltningsorienterade (tabell 7.1).

Tabell 7.1 Direktiv förvaltningsorientering

myndigheter	anställda 1988
Riksrevisionsverket **RRV**	372
Statskontoret **Stkt**	254
Statens arbetsgivarverk **SAV**	122
Statens arbetsmiljönämnd **SAN**	1

Källor: SCB, Löner och sysselsättning inom offentlig sektor 1988 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

7.2 Resultatanalys

Prestationer och effekter

En naturlig fråga vad gäller förvaltningsorienterade myndigheter är följande.

* Hur väl har myndigheten lyckats befrämja intentionerna bakom regelverk och handläggningsrutiner?

På senare år har statsmakterna tonat ner betydelsen av formell regelstyrning. Sakmyndigheterna får allt större handlingsutrymme vad gäller anslagsdisposition, upphandling och lönesättning. För de förvaltningsorienterade myndigheterna har man lyft fram en ny roll – att stödja sakmyndigheterna. Intressanta blir därför följande frågor.

* Hur har myndigheten omformat sitt arbetssätt från regelbevakare till "konsult"?
* Hur har myndigheten lagt upp sina myndighetsstödjande insatser och vilka resultat uppnås?

De sakmyndigheter som de förvaltningsorienterade myndigheterna skall samverka med är mångskiftande. De administrativa problemen kan se mycket olika ut, vilket kan aktualisera följande fråga.

* Hur väl har myndigheten anpassat sina insatser efter olika myndigheters särdrag?
* Har man fördelat sina myndighetsstödjande insatser på ett välmotiverat sätt?

I direktiven till de förvaltningsorienterade myndigheterna i budgetcykel 1 är det främst direktiven till statskontoret som uppmärksammar ansvaret för statens internreglering (tablå 7.1). Statskontoret skall redovisa vilka effektivitetsvinster som uppnåtts genom upphandlings- och normeringsarbete inom ADB-området.

Direktiven till riksrevisionsverket antyder ett intresse för ändamålsenligheten av de regler som avser revisionen. Verket skall dels redovisa erfarenheter av granskning av statsbidragsanvändning, dels problemen för förvaltningsrevisionen inom områden där offentligt finansierad verksamhet bedrivs av kommuner, statliga bolag eller stiftelser.

Dock begärs inte någon resultatanalys avseende efterlevnaden av den statliga internreglering som revisionen skall understödja.

Direktiven till de förvaltningsorienterade myndigheterna lägger snarast tonvikten vid den myndighetsstödjande rollen. Statskontoret skall bl a belysa hur myndigheternas behov under budgetreformen fångas upp samt hur utvecklingsarbetet förs ut och kommer till praktisk användning. Statens arbetsgivarverk skall bedöma hur verket fungerat som organ för utveckling och stöd inom det personalpolitiska området.

Direktiven till statskontoret uppmärksammar omställningen från en styrande och kontrollerande roll till en rådgivande och stödjande roll. Vidare uppmanas statens arbetsgivarverk utveckla den eventuella konflikt som kan vara förenad med ansvar både för förhandlingsstöd och för myndighetsstöd.

Tablå 7.1 Resultatanalys förvaltningsorientering

Prestationer och effekter

RRV – redovisa erfarenheter från redovisningsrevisionen avseende granskning av statsbidragsanvändning

– behandla de problem som är förknippade med förvaltningsrevision inom områden som har anknytning till annan offentlig verksamhet än sådan som bedrivs av statliga myndigheter, t ex av kommuner, statliga bolag och stiftelser

– bedöma uppnådda resultat av regeringsuppdrag, revision inriktad mot enskilda myndigheter samt s k systemorienterad revision

Stkt – redovisa hittillsvarande inriktning och former för utvecklingsverksamheten i samband med budgetreformen och särskilt belysa hur myndigheternas behov fångas upp och hur resultaten av utvecklingsarbetet förs ut och kommer till praktisk användning

– redovisa vilka effektivitetsvinster som uppnåtts genom det hittillsvarande upphandlings- och normeringsarbetet inom ADB-området

SAV – 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, inklusive det av statens arbetsmarknadsnämnd genomförda arbetet, samt i vilken mån dessa funktioner kompletterat eller varit svåra att förena

SAN – belysa rollen som rådgivande organ till myndigheterna i arbetsmiljöfrågor

– belysa rollen som fackansvarigt organ för innehållet i den partsgemensamma utbildningen inom arbetsmiljöområdet, inklusive redovisa inriktning, omfattning och resultat av utbildningen

♦

Man kan inte säga att direktiven till de fyra förvaltningsorienterade myndigheterna lyfter fram problemet att "skräddarsy" insatser eller att prioritera mellan olika myndighetsområden. Statens arbetsgivarverk får dock i sin framtidsanalys i uppdrag att göra en analys av olika målgruppers eller sektorers behov av stöd (se avsnitt 7.3).

Bredvid de två huvuduppgifterna statlig internreglering och myndighetsstöd har några myndigheter uppgifter av annat slag. Statskontoret utför organisations- och rationaliseringsutredningar på uppdrag av

statsmakterna. Statens arbetsgivarverk svarar som statens arbetsgivarpart för förhandlingsarbete. Riksrevisionsverket utarbetar budgetprognoser och finansstatistik vars avnämare finns dels inom regeringskansliet, dels ute i samhället i stort.

Med undantag för direktiven till statens arbetsgivarverk, tas inte dessa övriga uppgifter upp i direktiven.

Kostnader och resursanvändning

Gemensamt för riksrevisionsverket, statskontoret och statens arbetsgivarverk är att personalens kompetens även efterfrågas inom den privata sektorn. Dessutom är lönevillkoren för dessa grupper goda i näringslivet. I resultatanalys kan därför följande bli aktuellt.

* Hur har myndighetens förmåga att dra till sig och behålla en hög professionell kompetens utvecklats?

Detta problem berörs ej av något direktiv i resultatanalysen. Däremot aktualiseras det i kraven på resursanalys (avsnitt 7.3 nedan).

En hypotes som framförts i kapitel 2 är att analys i produktivitetstermer främst är meningsfull för producerande och myndighetsutövande myndigheter. Det visar sig att man i direktiven till de förvaltningsorienterade myndigheterna helt avstår från konkreta frågor rörande kostnader och resursanvändning.

Avgiftsfinansiering

På senare år har avgiftsfinansiering av vissa verksamheter hos de förvaltningsorienterade myndigheterna införts, t ex myndigheternas utnyttjande av system S, redovisningsrevisionen av affärsverken och för statskontorets kostnader i samband med stöd åt myndigheternas anskaffning och förvaltning av ADB-utrustning.

Tabell 7.2 Intäkter i avgiftsbelagd verksamhet 1988/89

myndighet	summa intäkter, mkr	intäktstyngd[1)]
RRV	62,5	0,33
Stkt	18,9	0,18
SAV	8,5	0,19
SAN	..	..

[1)] Andel intäkter i avgiftsbelagd verksamhet av myndighetens totala intäkter (totalbudget)
Källa: RRVs avgiftsenkät 1989 samt Statskontoret, Statliga myndigheter 1989

Tablå 7.2 Resultatanalys förvaltningsorientering

Avgiftsfinansiering

RRV – belysa effekterna av att myndigheternas utnyttjande av system S finansieras med avgifter direkt till RRV fr o m budgetåret 1989/90

Stkt – utvärdera den intäktsfinansiering som tillämpats för delar av verksamheten under de senaste åren

♦

Både riksrevisionsverket och statskontoret får i uppdrag att redovisa konsekvenser av de förändrade finansieringsformerna. Dessutom tar direktiven till riksrevisionsverket, statskontoret och statens arbetsgivarverk i framtidsanalysen upp om avgiftsfinansieringen kan ökas ytterligare (avsnitt 7.3).

Intern styrning och organisation

Jämfört med många andra myndigheter är de fyra förvaltningsorienterade myndigheternas organisationer relativt enkla. Antal anställda är måttligt.

Frågor som rör intern styrning och organisation aktualiseras enbart i ett direktiv. Riksrevisionsverket ombeds att redovisa hur väl organisationen passar för olika typer av förvaltningsrevision. Vidare skall man redovisa hur den s k affärsverksmodellen, anlitande av revisionsbyråer för viss redovisningsrevision, fungerat.

Samverkan med andra organ

De förvaltningsorienterade myndigheterna i budgetcykel 1 har närliggande ansvarsområden. Frågor om samverkan med andra organ bör därför vara relevanta.

* Utnyttjar man fördelarna med gemensamma insatser?
* Utförs dubbelarbete?

Alla fyra myndigheter uppmanas i direktiven att både redovisa sin erfarenheter av samverkan med övriga stabsmyndigheter och bedöma vilka resultat som uppnåtts (tablå 7.3).

Tablå 7.3 Resultatanalys förvaltningsorientering

Samverkan med andra organ

RRV – redovisa sina erfarenheter av samverkan med övriga stabsmyndigheter och bedöma vilka resultat som uppnåtts av gemensamma insatser

Stkt – redovisa sina erfarenheter av samverkan med övriga stabsmyndigheter och bedöma vilka resultat som uppnåtts genom gemensamma insatser från stabsmyndigheterna. Relationerna bör särskilt belysas vad gäller stöd till myndigheternas administrativa utveckling, personal- och kompetensförsörjning samt utveckling av budget- och uppföljningssystem

SAV – redovisa erfarenheter av samverkan med övriga stabsmyndigheter och bedöma vilka resultat som uppnåtts genom gemensamma insatser från stabsmyndigheterna

SAN – beskriva hur nämnden samverkat med och kompletterat andra organ

♦

Stabsroll

De förvaltningsorienterade myndigheterna arbetar ibland på uppdrag av civil- eller finansdepartementet. Detta kan föranleda frågor som har med stabsrollen att göra.

* Hur har myndigheten fungerat i sin roll som stabsorgan?

Både riksrevisionsverket, statskontoret och statens arbetsgivarverk skall sammanfatta hur man fungerat i rollen som stabsorgan och i vilken mån detta inverkat på andra myndighetsuppgifter. Frågan preciseras ytterligare vad gäller E-avdelningen hos riksrevisionsverket.

Tablå 7.4 Resultatanalys förvaltningsorientering

Stabsroll

RRV – belysa hur stor del av E-avdelningens verksamhet som utgörs av regeringsuppdrag eller bedrivs i nära samarbete med regeringskansliet och vilka konsekvenser detta har på övrig verksamhet inom verksamhetsområdet

– redovisa sin bedömning av hur verket fungerat i sina båda roller som å ena sidan stabsorgan åt regeringen och å andra sidan stödjande och rådgivande organ åt förvaltningsmyndigheterna och beskriva i vilka avseenden rollerna kompletterat varandra och i vilka avseenden rollerna varit svåra att förena

Stkt – redovisa hur verket fungerat i sina båda roller som å ena sidan stabsorgan åt regeringen och å andra sidan stödjande och rådgivande organ åt myndigheterna och därvid beskriva i vilka avseenden rollerna kompletterat varandra och i vilka avseenden rollerna varit svåra att förena

SAV – redovisa sin bedömning av hur verket fungerat i sina båda roller som å ena sidan stabsorgan åt regeringen och å andra sidan stödjande och rådgivande organ åt myndigheterna och beskriva i vilka avseenden rollerna varit svåra att förena

– bedöma hur verket fungerat som förhandlingsorgan och hur denna funktion låtit sig förena med den myndighetsstödjande funktionen inom det personalpolitiska området

♦

7.3 Framtids- och resursanalyser

Omvärldsfaktorer

Direktivens krav på framtidsanalys understryker dels behovet av samverkan mellan de förvaltningsorienterade myndigheterna, dels deras roll som stabsorgan i samband med den nya budgetprocessen och förnyelsen av den offentliga verksamheten.

Direktiven till riksrevisionsverket uppmärksammar även den ökade decentraliseringen av verksamhetsansvar till landsting och kommuner. Detta ökar behoven av uppföljning och utvärdering och vikten av tydliga ansvars- och befogenhetsförhållanden mellan olika huvudmän.

I direktiven till statskontoret uppmärksammas de olika former av marknadsorientering som prövats under senare år för att skapa mer ändamålsenliga incitament inom statlig tjänsteproduktion.

Vidare framgår att flera verksamhetsdelar håller på att förändras. Riksrevisionsverkets redovisningsrevision avses i större utsträckning komma att inriktas på granskning av myndigheternas redovisning av uppnådda verksamhetsresultat. För statskontorets del lyfter man fram den senaste datapolitiska propositionen som gav sakmyndigheterna ökat ansvar för ADB-investeringar.

Analysuppdrag finansiering

Till skillnad mot nästan alla andra direktiv avstår direktiven i detta kapitel från att anvisa budgetramar. Däremot aktualiseras ökad avgiftsfinansiering för både riksrevisionsverket, statskontoret och statens arbetsgivarverk (tablå 7.6).

Tablå 7.6 Resurs- och framtidsanalys förvaltningsorientering

Analysuppdrag finansiering

RRV – belysa förutsättningarna för avgiftsfinansiering av en större del av verksamheten än för närvarande

– pröva behovet av förändringar i verkets anslagsstruktur liksom indelningen i verksamhetsområden

Stkt – belysa möjligheter och konsekvenser av att intäktsfinansiera hela eller betydande delar av den stödjande och rådgivande verksamhet som riktar sig till myndigheterna

– överväga hur upphandlings- och normeringsverksamheten skall finansieras i fortsättningen

– överväga om nuvarande programindelning är den mest ändamålsenliga

SAV – redovisa förslag till en ökad avgiftsfinansering av hela eller delar av verkets insatser

♦

Analysuppdrag inre effektivitet

En vanlig formulering vad gäller analysuppdrag inre effektivitet är utveckling av bättre system för resultatvärdering. Riksrevisionsverket skall utveckla verksamhetsuppföljningen inom förvaltningsrevisionen och statens arbetsgivarverk skall mer systematiskt följa upp konsekvenser av träffade avtal.

För statskontorets del lägger man tonvikten vid resursanalys för att bedöma tillgången på kompetens inom olika verksamhetsområden.

Tablå 7.5 Resurs- och framtidsanalys förvaltningsorientering

Analysuppdrag inre effektivitet

RRV – lämna förslag till fortsatt utveckling av verksamhetsuppföljningen inom förvaltningsrevisionen inklusive olika former av revisionsinsatser

Stkt – redovisa vilka förutsättningar verket har att tillgodose kraven från regering och myndigheter i samband med budgetomläggningen

– bedöma tillgången på kompetens för utvecklingsverksamheten inom statskontoret och möjligheterna att bättre utnyttja den samlade kompetens som finns på olika myndigheter

– bedöma resurs- och kompetensbehoven inom upphandlings- och normeringsverksamheten

SAV – överväga alternativa sätt att organisera verkets olika funktioner med utgångspunkt i en analys av olika målgruppers eller sektorers behov av stöd och behovet av centralt utvecklingsarbete inom det personalpolitiska området

– mer systematiskt följa upp de ekonomiska konsekvenserna av avtal som träffats

♦

Analysuppdrag yttre effektivitet

Flera analysuppdrag avseende yttre effektivitet till de förvaltningsorienterade myndigheterna motiveras av regeringens behov av insatser i förnyelsearbetet (tablå 7.6).

Riksrevisionsverket skall redovisa en plan för utvecklingen av den statliga styrningen och föreslå former för bättre tidsmässig koordinering mellan förvaltningsrevisionen och den fördjupade anslagsprövningen. Statskontoret skall ange hur insatser på informationsteknologiområdet kan stödja verksamhetsutvecklingen inom myndigheterna och strukturförändringarna inom förvaltningen.

Statens arbetsgivarverk skall diskutera hur man kan skapa förutsättningar för en förbättrad uppföljning och planering av personalresurser inom ramen för systemet med treåriga budgetperioder. Vidare skall man belysa möjligheterna att åstadkomma en koppling mellan lönepolitik och produktivitetsutveckling och hur ett nytt trygghetssystem kan underlätta strukturförändringar hos myndigheterna.

Tablå 7.6 Resurs- och framtidsanalys förvaltningsorientering

Analysuppdrag yttre effektivitet

RRV – redovisa en plan för att fullfölja den utveckling av styrningen av statlig verksamhet som regeringen redovisade i 1988 års kompletteringsproposition i de delar RRV har ett huvudansvar

– lämna förslag till former för bättre tidsmässig koordinering mellan förvaltningsrevisionen och den fördjupade prövningen av myndigheternas verksamhet vart tredje år

– även i övrigt överväga möjligheterna till en bättre samordning med arbetet i regeringskansliet

– redovisa behov av och föreslå former för samverkan med övriga stabsmyndigheter

– redovisa skäl för att precisera de regler som gäller för förvaltningsrevisionen på områden med anknytning till kommuner, statliga bolag och stiftelser

– redovisa synen på en vidgad användning av "affärsverksmodellen"

Stkt – överväga möjligheterna till ett bättre samspel mellan utvecklingsinsatser från de olika stabsmyndigheterna, bl a med hänsyn till att utvecklingen inom det personalpolitiska området påverkar förutsättningarna för att genomföra organisationsförändringar och att införa teknikstöd

– ange hur insatserna på informationsteknologiområdet bör inriktas och koncentreras för att stödja verksamhetsutvecklingen inom myndigheterna och strukturförändringarna inom förvaltningen

– analysera möjligheterna att genom nya arbetsformer och modeller för finansiering engagera myndigheterna i gemensamma utvecklingsprojekt

– överväga lämpliga former för att sammanställa och sprida analyser av utvecklingen på ADB-området

– överväga om man från statens sida skall ha ett fortsatt samlat agerande mot marknaden för ADB och hur man i så fall kan förena detta med en delegering och decentralisering av upphandlingsarbete till myndigheterna samt att analysera för- och nackdelar med en samlad upphandlingsfunktion

SAV – belysa sitt arbete med att skapa förutsättningar för myndigheterna att åstadkomma en förbättrad planering och uppföljning av personalresurser inom ramen för systemet med treåriga budgetperioder

– belysa sitt arbete med att initiera, beställa respektive genomföra peronal- och chefsutbildning

– belysa sitt arbete med att utveckla ett mer flexibelt statligt lönesystem och att åstadkomma en koppling mellan löne- och personalpolitiken och myndigheternas produktivitetsutveckling

– belysa sitt arbete med att vidareutveckla metoderna för kostnadsberäkning av förändrade löne- och anställningsvillkor

– belysa sitt arbete med att öka jämställdheten mellan kvinnor och män i statsförvaltningen, utveckla arbetsgivarpolitiken i arbetsmiljöfrågor och åstadkomma ett praktiskt och fördjupat medbestämmande

– belysa sitt arbete med att skapa förutsättningar för strukturförändringar hos myndigheterna inom ramen för ett nytt trygghetssystem

SAN – överväga olika alternativ för att fortsättningsvis organisera rådgivningen och om regler eller metoder för rådgivningen bör förändras

♦

Några direktiv begär underlag avseende regler, t ex de som gäller för RRVs förvaltningsrevision på områden med anknytning till kommuner, statliga bolag och stiftelser. Statens arbetsgivarverk skall belysa sitt arbete med att utveckla ett mer flexibelt statligt lönesystem. Statens arbetsmiljönämnd uppmanas överväga om regler eller metoder för rådgivningen bör förändras.

Vidare skall myndigheterna diskutera förändringar av arbetssätt och metoder. Riksrevisionsverket skall överväga en vidgad användning av fristående revisionsbyråer, dvs ett slags entreprenad. Statskontoret skall söka nya arbetsformer och finansieringsmodeller för att engagera myndigheterna i gemensamma utvecklingsprojekt och även överväga lämpliga former för att sammanställa och sprida analyser av utvecklingen på ADB-området.

Direktiven till statskontoret signalerar ett behov att förändra en huvuduppgift i och med analysuppdraget att överväga om man från statens sida skall ha ett fortsatt samlat agerande mot ADB-marknaden och hur detta kan förenas med en delegering av upphandlingsarbetet till sakmyndigheterna.

Direktiven till de förvaltningsorienterade myndigheterna är alltså relativt utförliga när det gäller analysuppdrag avseende yttre effektivitet, även om man inte alltid preciserar inriktningen av önskvärda förändringar.

Dessutom bör noteras det samlade grepp civildepartementet tar vad gäller resultatanalys av samverkan mellan de tre s k stabsmyndigheter-

na. De kommande anslagsframställningarna och särskilda rapporterna bör kunna resultera i ett underlag för framtida ny profilering av dessa myndigheter.

De direktiv som behandlas i detta kapitel kan därför sägas vara ganska tydliga vad gäller att precisera beslutsterrängen.

8 Direktivens roll i den nya budgetprocessen

Genomgången i kapitel 3–7 visar hur departementen i direktiv till myndigheter i budgetcykel 1 har givit substans åt de generella idérna bakom den nya budgetprocessen. Anpassningen till särdrag hos olika myndigheter ger en provkarta över möjliga frågor och ambitionsnivåer för myndighetsspecifika direktiv.

I detta avslutande kapitel skall vi sammanfatta intrycken av direktivgenomgången som utgångspunkt för en syntes.

8.1 Direktiv som ett instrument för fokusering

Förändringen av budgetprocessen styrs av två ambitioner. För det första en strävan att i ökad utsträckning beakta uppnådda resultat. För det andra en förhoppning att fler och mer strategiska förändringar skall aktualiseras och realbehandlas inom budgetprocessens ram.

De myndighetsspecifika direktivens roll är att fungera som ett instrument för fokusering. Genom att lämna myndighetsspecifika direktiv ger departementet mer precis vägledning inför myndighetens arbete med den fördjupade anslagsframställningen än vad som följer av de generella anvisningarna.

Med stöd i krav på resultatanalys kan man bidra till en avgränsning till relevant **resultatinformation.** I krav på framtids- och resursanalys kan man föra fram tänkbara åtgärdsalternativ och därmed förmedla departementets syn på den aktuella **beslutsterrängen.**

8.2 Kraven på resultatanalys

För att kunna bedöma hur direktiven inför budgetcykel 1 bidrar till ambitionen att fokusera på resultatinformation i den nya budgetprocessen, har vi gått igenom hur direktiven anpassats till särdragen för olika myndigheter.

Prestationer och effekter

Nästan alla 30 direktiv omfattar resultatanalysfrågor med inriktning på prestationer och effekter. Beroende på myndighetsverksamhet har frågorna olika karaktär.

Det typiska för **tjänsteproducerande verksamhet** är att man lätt kan identifiera prestationer och effekter i termer av nytta för enskilda individer eller motsvarande. Vår genomgång visar att kraven på resultatanalys i motsvarande direktiv gärna formulerats i termer av brukare eller produkter. Däremot är direktiven mer översiktliga vad gäller den kollektiva nyttan, dvs effekter i termer av det egentliga samhällsåtagandet.

För **myndighetsutövande verksamhet** är resultatbegreppet inte lika enkelt. Även i detta sammanhang berörs ofta enskilda individer, men nyttan är kollektiv snarare än individuell. Detta förhållande avspeglas i direktiven. Resultatanalyserna tar sikte på samhällsåtagandena genom krav på effektutvärdering antingen i samhällsekonomiska termer eller med utgångspunkt i specificerade lagkomplex. Samtidigt har vi noterat att kvalitetsaspekter med betydelse för berörda individer — handläggningstider, likformig behandling och rättssäkerhet — sällan uppmärksammas i sammanhanget.

De direktiv som avser myndigheter med ansvar för **resurstilldelning,** dvs hantering av stora sakanslag, ser ut på olika sätt. Å ena sidan finns det direktiv som formulerar mycket precisa resultatanalysfrågor. I andra fall uppmärksammas myndighetens resurstilldelande funktion inte alls.

Utgångspunkt för vår diskussion av direktiv till **sektorsansvariga** myndigheter är att myndighetsrollen är sammansatt. Dessa myndigheter skall dels fylla en roll som expert inom sakområdet, dels hantera en rad styrmedel av olika karaktär.

Flertalet direktiv i denna kategori väljer en bred ansats vad gäller analys av prestationer och effekter. Det finns exempel på riktade resultatanalysfrågor avseende myndighetsutövning och informationsstyrning.

Däremot uppmärksammas styrmedlet resurstilldelning inte i lika hög grad. Även här synes kvalitetsaspekter som likformig behandling och rättssäkerhet inte lyftas fram i någon större utsträckning.

Vad gäller de **förvaltningsorienterade** myndigheterna har vi utgått från en pågående rollförskjutning från att förvalta statens internreglering till att mer stödja myndigheterna i olika avseenden. Genomgången visar att direktiven framförallt tar upp prestationer och effekter i termer av den myndighetsstödjande rollen.

Övriga aspekter på resultatanalys

De övriga aspekter på resultatanalys som vi noterat i genomgången förekommer i varierande grad i de 30 direktiven

– kostnader och resursanvändning	17 st
– avgiftsfinansiering	13 st
– intern styrning och organisation	12 st
– samverkan med andra organ	10 st
– stabsroll	5 st

Stor uppmärksamhet riktas alltså mot **kostnader och resursanvändning.** Formuleringar i termer av produktivitet är vanliga i situationer som lämpar sig för sådana analyser, dvs när det rör sig om stora volymer av relativt ensartade ärenden.

I 13 direktiv aktualiseras resultatanalys som hänger samman med förekomst av **avgiftsfinansiering.** Tendensen till ökad avgiftsfinansiering av statlig verksamhet har alltså fått ett tydligt genomslag i direktiven.

Resultatanalys med inriktning på **intern styrning och organisation** förekommer i 12 direktiv, framförallt vad gäller mycket stora myndigheter och sådana myndigheter som relativt nyligen omorganiserats.

Bristande **samverkan med andra organ** är ett vanligt effektivitetsproblem inom den offentliga sektorn. Det är dock relativt få direktiv som utnyttjat möjligheten att inför den fördjupade prövningen få belyst hur myndigheten ser på sin samverkan med andra organ. En förklaring kan vara att samordningsbehoven ofta berör myndigheter inom olika departementsområden. Fler frågor om samverkan skulle förmodligen aktualiseras om departementen samordnade sina direktiv i ökad utsträckning.

En ledande tanke i den nya förvaltningspolitiken är att **stabsrollen,** dvs samspelet mellan departementsnivån och myndighetsnivån, bör ut-

vecklas. Det är dock ovanligt att direktiven tar upp denna aspekt. De direktiv som riktats till myndigheter under civildepartementet utgör dock undantag.

Ett samlat intryck av direktivgenomgången är att direktiven rätt väl anpassats till särdrag för olika verksamheter och till skillnader vad gäller myndigheters finansiering och storlek.

Möjligen kan man ana en tendens att de begrepp som framför allt passar för tjänsteproduktion (produkter, styckkostnader, produktivitet) även verkat styrande för de resultatanalysfrågor som riktas mot andra slag av myndighetsverksamhet. Detta kan i sin tur förklara den relativa frånvaron av resultatanalyskrav avseende traditionella kvalitetsaspekter på myndighetsutövning och annan statlig verksamhet med "ärendekaraktär".

8.3 Kraven på framtids- och resursanalys

För att bedöma hur direktiven bidrar till den andra ambitionen för den nya budgetprocessen – att fokusera problem och tänkbara förändringslinjer och därmed förmedla departementets syn på beslutsterrängen – har vi sorterat analysuppdragen avseende framtids- och resursanalys i olika kategorier.

En reservation är här på sin plats. Mycket av det vi kallar beslutsterräng förmedlas i informell dialog mellan departement och myndigheter för att sedan "stå mellan raderna" i det skriftliga direktivet. De tendenser vi noterat i direktivgenomgången kan dock utgöra en grund för eftertanke.

Analysuppdrag yttre effektivitet

Det tydligaste sättet att i direktiv förmedla den aktuella beslutsterrängen och därmed erhålla ett relevant underlag för fördjupad prövning, är de analysuppdrag som avser yttre effektivitet.

I stort sett alla direktiv innehåller analysuppdrag som kan hänföras till rubriken yttre effektivitet. Men graden av konkretion varierar. I några direktiv kan man utläsa tydliga förändringsidér, t ex en annorlunda verksamhetsinriktning eller ansvarsfördelning visavi andra organ.

Ofta är dock signalerna i direktiven ganska otydliga. Man nöjer sig med hänvisningar till allmänna problem och avstår från att teckna en bild av

konkreta förändringar hos myndigheten eller av de statsmaktsbeslut som kan bli aktuella under den fördjupade prövningen.

Analysuppdrag inre effektivitet

Flertalet direktiv är utförliga vad gäller analysuppdrag avseende inre effektivitet. Myndigheterna uppmanas redogöra för förbättrade resultatmätningssystem, utveckling av personalpolitik och framtida ADB-system.

Analysuppdrag av detta slag torde emellertid sällan ha lika stort värde som beslutsunderlag i den fördjupade prövningen som analysuppdrag avseende yttre effektivitet. De hör snarare ihop med andra inslag i arbetet med att åstadkomma en mer resultatorienterad styrning, t ex satsningen på en obligatorisk årlig resultatredovisning hos de statliga myndigheterna.

Analysuppdrag finansiering

Åtta av de 30 direktiven innehåller analysuppdrag som aviserar utökad avgiftsfinansiering. På den korta sikten kan utökad avgiftsfinansiering te sig som något tekniskt som inte har med myndighetens egentliga produktionsinriktning att göra.

Det är emellertid inte osannolikt att en annorlunda balans mellan anslagsfinansierad och uppdragsfinansierad verksamhet så småningom kan påverka den egentliga myndighetsrollen. Således kan analysuppdragen avseende ökad avgiftsfinansiering betraktas som uttryck för departementets syn på beslutsterräng inför en fördjupad prövning.

Det samlade intrycket av kraven på framtids- och resursanalys är dock att direktiven inför budgetcykel 1 inte lyckas lika väl att tydliggöra beslutsterrängen som att formulera relevanta resultatanalysfrågor.

Gemensamma tendenser

Intressant i sammanhanget är om man kan observera några gemensamma tendenser i direktiven t ex sådana som knyter an till den s k nya förvaltningspolitiken och idéer om avreglering, decentralisering, målstyrning eller marknadsorientering.

Knappast något direktiv antyder önskvärda förändringar i termer av avreglering. Vissa direktiv begär inför resultatanalysen underlag om redan pågående decentraliseringsprocesser, men endast ett direktiv aktualiserar ytterligare decentralisering.

Det stora antalet antalet analysuppdrag som tar upp möjligheter till avgiftsfinansiering bör dock nämnas i detta sammanhang. Intresset för avgiftsfinansiering har samband med idéerna om decentralisering och och med förhoppningar att skapa motsvarigheter till den pris- och marknadsstyrning som befrämjar god effektivitet inom företagssektorn.

Dessutom kan som påpekades ovan det stora antalet uppdrag avseende inre effektivitet ses som uttryck för en allmän strävan att förbättra efffektiviteten i staten genom att göra den interna styrningen inom statsförvaltningen mer resultatorienterad och därmed målstyrd.

8.4 Strategier inför direktivgivning

Motiv att lämna direktiv

En grundläggande tanke bakom övergången till treåriga budgetperioder är att allt som omfattas av en budgetcykel skall bli föremål för fördjupad prövning. En viktig förutsättning för att den nya budgetprocessen skall fungera är en hög grad av förändringsmedvetenhet på departementsnivån.

Dock finns det i budgetcykeln myndigheter som nyligen varit föremål för översyn och förändring. I dessa fall torde det inte vara aktuellt att avisera nya förändringar utöver dem som myndigheten redan är i färd med att genomföra.

Även i andra fall kan ett departement komma fram till att existerande verksamhet fungerar väl och att man ej anser det motiverat att aktualisera några förändringar. I denna situation är departementets strategi inför den fördjupade prövningen snarast förutsättningslös.

Detta behöver dock inte innebära att departementet avstår från myndighetsspecifika direktiv. Genom att ge direktiv som fokuserar på relevant beslutsinformation, bidrar man till ambitionen att göra budgetdialogen mer resultatorienterad. Den resultatinformation som kommer fram i myndighetens fördjupade anslagsframställningn, kan i den efterföljande budgetdialogen aktualisera beslut som ej förutsågs när direktiv lämnades.

Ex post och ex ante perspektiv

I direktivgenomgången har vi systematiskt noterat förekomst av olika

slags frågor. Direktiven i budgetcykel 1 skiljer sig även åt i andra avseenden. Vissa direktiv domineras av frågor som rör den hittillsvarande verksamhetsutvecklingen. Andra direktiv är mer framtidsinriktade . Man kan alltså skilja mellan ett **ex post** och ett **ex ante** perspektiv.

För att uppnå ambitionen att förbättra tillgången på resultatinformation i budgetdialogen är naturligen ex post-perspektivet det primära. Man tar sikte på **generell utvärdering,** dvs myndigheten skall redogöra för det som faktiskt har hänt och vad som uppnåtts.

Det finns emellertid ett annat sätt att befrämja en ökad resultatorientering. Man kan i kraven på resurs- och framtidsanalys uppmärksamma myndigheten på väsentliga yttre faktorer som kan påverka myndighetens framtida resultat. Det kan då bli fråga om regelrätta **framtidsstudier** med utgångspunkt i samhällsstrukturförändringar av olika slag.

För att tillgodose ambitionen att inom budgetprocessen behandla fler och mer strategiska förändringar har departementet möjligheten att i kraven på framtids- och resursanalys formulera analysuppdrag avseende yttre effektivitet. Myndighetens uppgift blir då antingen **utveckling av åtgärdsförslag** eller **analyser av åtgärders konsekvenser.**

Även här finns ett kompletterande alternativ. Departementet kan låta beslutsterrängen styra även kraven på resultatanalys. Det blir i så fall fråga om **riktad utvärdering** snarare än den generella utvärdering vi definierade ovan.

Den analysmodell vi använt i direktivgenomgången kan således utvecklas till en matris (figur 7.1).

Figur 7.1 Strategier för myndighetsspecifika direktiv

departements-strategi / tidsperspektiv	**tonvikt på resultatinformation**	**tonvikt på beslutsterräng**
ex post	generell utvärdering	riktad utvärdering
ex ante	framtidsstudier	utveckling av åtgärdsförslag; analys av åtgärders konsekvenser

Slutsatser och rekommendationer

De intryck som direktivgenomgången ger kan sammanfattas i termer av figur 7.1 ovan. De myndighetsspecifika direktiven inför budgetcykel 1 innebär en ökad fokusering på resultatinformation i budgetdialogen. De resultatanalysfrågor som ställts bör öka tillgången på generella utvärderingsresultat i budgetprocessen.

Likaså bör behoven av analyser med framtidsstudiekaraktär bli väl tillgodosett, då direktiven följer traditionen inom regeringskansliet att ange väsentliga omvärldsfaktorer, hänvisa till pågående utredningar, ställningstaganden i strategiska propositioner osv.

Däremot synes direktiven endast i begränsad omfattning förmedla departementets syn på beslutsterrängen. De förändringsförslag som skall analyseras är ofta allmänt formulerade. Man kan sällan i direktivtexten utläsa hur myndighetens verksamhetsinriktning bör förskjutas eller vilka statsmaktsbeslut som kan komma att övervägas under den fördjupade prövningen.

Ett annat sätt att i myndighetsspecifika direktiv tydliggöra beslutsterräng är att begära riktad utvärdering, dvs att ställa resultatanalysfrågor som bottnar i departementets uppfattning om beslutsterrängen.

Nu är det svårt att utifrån en textgenomgång avgöra i vilken mån direktivens krav ger exempel på riktad utvärdering. Direktiv som innehåller mycket precisa och väl avgränsade resultatanalysfrågor kan vara uttryck för ett utvärderingsperspektiv av sådant slag.

I det fortsatta arbetet med myndighetsspecifika direktiv är det enligt RRVs mening angeläget att i hög grad sträva efter

- konkreta resultatanalysfrågor som bidrar till en ökad tillgång på generell resultatinformation i budgetprocessen
- klara angivelser av beslutsterräng i direktivens krav på resurs- och framtidsanalys
- riktad utvärdering, dvs resultatanalyskrav som utgår från departementets syn på beslutsterrängen.

Slutsatser och rekommendationer

De [illegible] som direktivgenomgången ger kan sammanfattas i termer av [illegible]. De myndighet[illegible]specifika direktiven [illegible] en ökad fokusering på resultatanalyserna som budgetunlagen. De resultatanalysfrågor som ställts bör öka tillvägen på generella utvecklingsmöjligheter i budgetprocessen.

Likaväl som behoven av analyser med [illegible] karaktär bör vägas [illegible] direktiven finns rad [illegible] inom regeringskansliet att ange [illegible] omvärldsfaktorer, hänvisa till pågående utredningar, [illegible] i strategiska propositioner osv.

Det [illegible] synes direktiven [illegible] i begränsad omfattning förmedla departementets syn på beslutsstödet. De förändringsförslag som [illegible] analyserna är [illegible] formulerade. Man kan [illegible] i direktivtexten [illegible] myndigheternas verksamhetsinriktning [illegible] eller vilka statsmaktsbeslut som kan komma att [illegible] under den fortlöpande prövningen.

Ett annat sätt att i myndighetsspecifika direktiv tydliggöra beslutsterrängen är att begära riktad utvärdering, dvs att ställa resultatanalysfrågor som bottnar i departementets uppfattning om beslutsterrängen.

Nu är det svårt att utifrån en textgenomgång avgöra i vilken mån direktivens krav ger exempel på riktad utvärdering. Direktiv som innehåller mycket precisa och väl avgränsade resultatanalysfrågor kan vara uttryck för en utvärderingsperspektiv av sådant slag.

I det [illegible] syftet med myndighets-specifika direktiv är det enligt RRV:s mening [illegible] att i hög grad sträva efter

- konkreta resultatanalysfrågor som bidrar till en ökad tillgång på generell resultatinformation i budgetprocessen
- klara [illegible] av beslutsterrängen i direktivens krav på resurs- och [illegible]analys
- [illegible] av resultatanalysfrågor som utgår från departementets syn på beslutsterrängen.

Mot en resultatorienterad budgetprocess

I denna RRV-skrift redovisas en genomgång och analys av de 30 myndighetsspecifika direktiven i budgetcykel 1.

- Hur tar direktiven hänsyn till särdrag för olika slags myndigheter och verksamheter?

- Hur signaleras de problem och tänkbara förändringar som kan komma att aktualiseras i den fördjupade prövningen?

Avsikten med skriften är att ta tillvara erfarenheterna från den första omgången direktiv som utgångspunkt för fortsatt metodutveckling och vara en bok för inspiration och reflexion vid utformning av myndighetsspecifika direktiv.

Skriften kan rekvireras hos RRV.

ISBN 91 7498 025 4

Postadress
Box 34105
100 26 Stockholm

Gatuadress
Primusgatan 18
Lilla Essingen

Telefon
08-738 40 00

Postgiro
156 35-6

Telefax
08-56 04 25

Telex
810 62 49