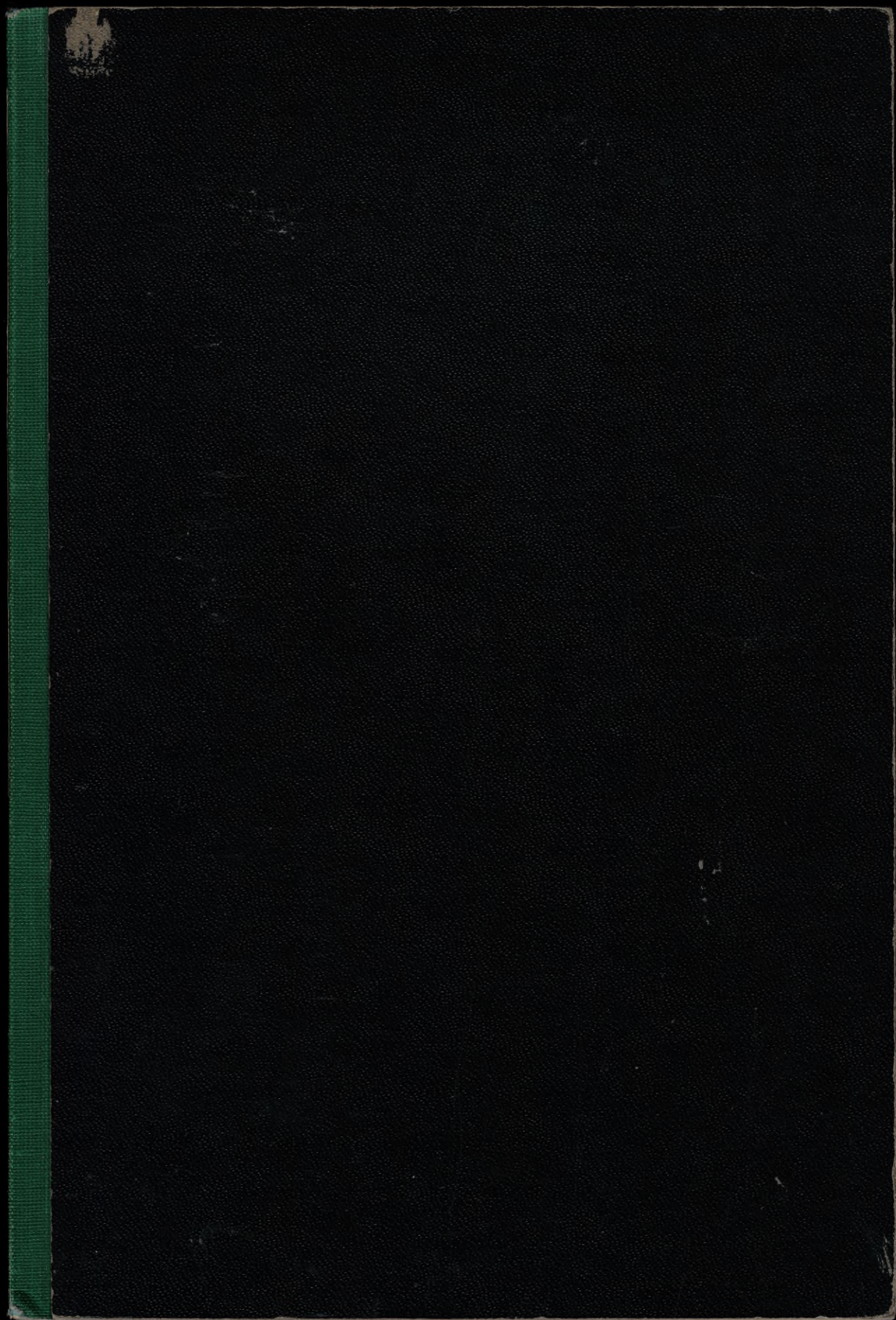


Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek.
Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library.
All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.







Centralbiblioteket

Oc 3702

GÖTEBORGS UNIVERSITETSBIBLIOTEK



14000

000462348

BIBLIOTEK. C

Oc 3702

Mål & program i verksamhets- planering

SEA
skrifter

STATENS EKONOMIADMINISTRATIVA SYSTEM



RIKSREVISIONSVERKET

с1107Ек

Mål och program i verksamhetsplanering

–Would you tell me, please, which
way I ought to go from here?
–That depends a good deal on where
you want to get to, said the Cat.
–I don't much care where, said Alice.
–Then it doesn't matter which way
you go, said the Cat.

(Alice in Wonderland)



Mål och program i verksamhetsplanering

Riksrevisionsverket
LiberFörlag Stockholm

SEA-skrifter är serienamnet
på skrifter utgivna av riksrevisionsverket
inom ramen för utvecklingsarbetet av
Statens ekonomiadministrativa system

Beställningsadress:
LiberFörlag, 162 89 Vällingby

ISBN 91-38-02585-X
Typografi och illustrationer: Sven-Gunnar Lidmar
© 1976 Riksrevisionsverket och LiberFörlag
Göteborgs Offsettryckeri AB
Stockholm 1976



Innehåll

Förord 7

Statsmakterna och statsförvaltningen 9

Vad är statsmakterna? 9

Vad är statsförvaltningen? 9

Några karaktäristiska drag hos myndigheten 11

Rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheten 12

Myndighetens verksamhet 14

Mål och målkonflikter 17

Vad är mål? 17

Varför sätta mål? 17

Hur bestäms mål? 20

Hur beskrivs mål? 21

Målkonflikter 22

Revidering av mål 24

Mål och medel 25

Vad är medel? 25

Mål kan vara medel 26

Mål-medelanalys i teori och praktik 27

Olika metoder 27

Praktisk tillämpning 29

Målformulering – övergripande synsätt 35

Mål och planering 35

Målformulering – en förhandlings- och anpassningsprocess 36

Målformulering i tre steg 38

Strategiformulering 42

Varför strategiformulering? 42

Olika slag av strategier 42

Myndigheten och osäkerheten 43

Vem deltar i strategiformuleringen?	46
När sker strategiformuleringen?	46
Hur sker dokumentationen?	46
Vilka krav ställs på strategiformuleringen?	46
Vilka analyser görs i strategiformuleringen?	47
Formulering av övergripande mål	51
Val av strategier	55

Formulering av taktiska mål 58

Vad är taktiska mål?	58
Vem deltar i formuleringen av taktiska mål?	59
När sker formuleringen av taktiska mål?	59
Hur sker dokumentationen?	60
Vilka krav ställs på formuleringen av taktiska mål?	60
Vilka analyser görs i formuleringen av taktiska mål?	64
Hur formuleras taktiska mål?	69

Formulering av operativa mål 71

Vad är operativa mål?	71
Vem deltar i formuleringen av operativa mål?	71
När sker formuleringen av operativa mål?	73
Hur sker dokumentationen?	73
Vilka krav ställs på formuleringen av operativa mål?	73
Vilka analyser görs i formuleringen av operativa mål?	76
Hur formuleras operativa mål?	78

Vad är program och programstruktur? 79

Vem deltar i utformningen av programstrukturen?	80
När sker programstruktureringen?	81
Hur sker dokumentationen?	81
Vad används en programstruktur till?	81
Hur görs en programstruktur?	82
Programstrukturering i tre steg	84
Indelning i program (steg 1)	84
Indelning i delprogram (steg 2)	91
Indelning i programelement (steg 3)	93

Programstruktur och organisation 94

Programstrukturen – en "finkostym"	94
Matrisorganisationens innebörd	94

Bilaga 1: Myndigheters programindelningar budgetåret 1973/74 99

Bilaga 2: Program och anslag för myndigheter utan uppdragsverksamhet 103

Bilaga 3: Program och anslag för myndigheter med uppdragsverksamhet 105

Litteratur 108

Förord

Statens Ekonomi-Administrativa system (SEA) omfattar aktiviteterna planering och budgetering, redovisning med resultatanalys, revision samt utveckling och utbildning i anslutning till dessa aktiviteter. Som ett led i utvecklingsarbetet av SEA-aktiviteten planering och budgetering ingår bl a denna skrift om målformulering och programstrukturering vid verksamhetsplanering.

Syftet med skriften har inte varit att presentera en metodhandbok i hur man lyckas i formuleringen av mål eller hur man hanterar alla problem som kan uppkomma vid programstruktureringen. Härtill är kunskapen och erfarenheten ännu alltför knapp och lokala förhållanden alltför skiftande. Avsikten är snarare att väcka intresse för målformuleringsarbetet i verksamhetsplaneringen och ge idéer, impulser och vissa metoder till hur man kan närma sig målfrågorna och inte minst att öka probleminsikten.

De ansatser till problemlösningar och synsätt som redovisas knyter an till den typ av verksamhetsplanering som riksrevisionsverket företräder i HVS (Handledning i verksamhetsplanering för statsförvaltningen – en introduktion, 1974). HVS ger en översiktlig bild av vad som allmänt bör känneteckna en utvecklad verksamhetsplanering. Föreliggande skrift om mål och program i verksamhetsplaneringen bör närmast ses som ett komplement – en fördjupad delstudie – till HVS. Den riktar sig till handläggande, i första hand ekonomi-administrativ, personal som medverkar i myndighetens verksamhetsplanering.

I samband med riksrevisionsverkets nu pågående medverkan i införandet av verksamhetsplanering enligt HVS vid ett antal myndigheter kommer tillfälle att ges att bl a utarbета konkreta och mera sammanhängande exempel på mål, strategier, programstrukturer etc inkl beskrivningar av tillvägagångssätt. Tillämpningen vid andra myndigheter kan på så sätt underlättas. Resultat och erfarenheter av detta arbete

kommer att publiceras tidigast 1976. Tills vidare måste myndigheterna räkna med att själva lägga ned ett betydande arbete för att vinna erfarenhet och lyckas i målformuleringen och programstruktureringen.

Arbetet har bedrivits under ledning av revisionsdirektör Willy Salomon och med avdelningsdirektör Dick Jilvert som projektledare, båda knutna till verkets prognosavdelning. I den slutliga redaktionella bearbetningen av materialet har medverkat förlagsredaktör Siv Båvenholm, LiberFörlag.

G Rune Berggren

Statsmakterna och statsförvaltningen

Vad är statsmakterna?

Riksdag och regering brukar med en gemensam benämning kallas statsmakterna. Riksdagen stiftar lagar och fastställer den statliga skatten. Den bestämmer också vilka medel regeringen kan disponera över under det kommande verksamhetsåret. Regeringen ställer sedan i regleringsbrev anslagen till förfogande för myndigheternas verksamhet.

I ett parlamentariskt styrelseskick som det svenska grundar regeringen sin ställning på sin förankring i riksdagen. Som regel är det regeringen som tar initiativet i olika frågor och lägger fram förslag, propositioner. Riksdagen granskar och prövar förslagen och kan anta, förkasta eller ändra dem. Riksdagsledamöterna kan också själva avge förslag till riksdagen, motioner.

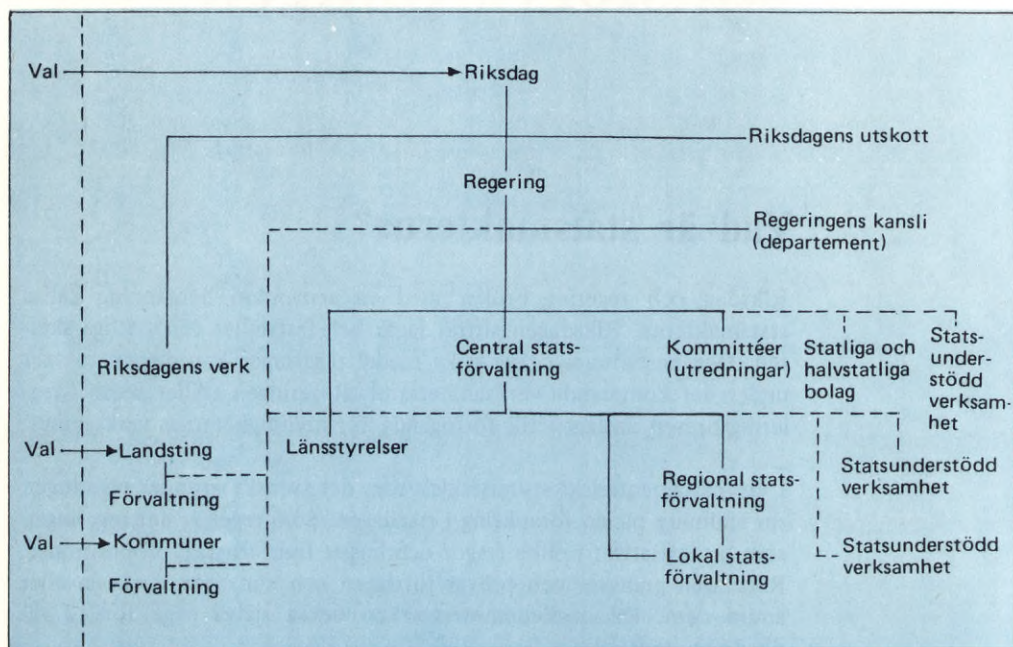
Vad är statsförvaltningen?

Den egentliga statsförvaltningen består i första hand av ämbetsverk (myndigheter), affärsdrivande verk och länsstyrelserna. Till den offentliga sektorn kan också i viss utsträckning räknas de statliga och halvstatliga bolagen (se figur 1).

Ledningen av statsförvaltningen utövas av regeringen, som har planeringsansvaret. Verksamhetens huvudsakliga inriktning och omfattning bestäms av de medel som riksdagen i budgeten årligen ställer till regeringens förfogande, av lagar som riksdagen stiftar samt av förordningar och tillämpningsföreskrifter som utfärdas av regeringen.

Rollfördelning departement och ämbetsverk

Den svenska statsförvaltningens mest karaktäristiska drag är rollfördelningen mellan departement och ämbetsverk. Denna organisation är i princip unik i världen. Grundtanken bakom systemet är att man vill dra en klar gränslinje mellan politiska beslut och förvaltningsbeslut. De förra ska avgöras av statsmakterna, de senare av ämbetsverken.



Figur 1 Den offentliga sektorns organisation.

Direkt under regeringen lyder de centrala ämbetsverken och affärsverken. På regional nivå finns länsstyrelserna som också sorterar direkt under regeringen men som även har vissa regionala uppdrag åt en del myndigheter (naturvårdsverket, planverket m fl). Dessutom finns en regional statsförvaltning med direkt anknytning till länsstyrelserna, i form av länsnämnder (länsarbetsnämnder, länsbostadsnämnder m fl). De centrala verken och affärsverken kan också ha egna lokala eller regionala förvaltningar.

Statsunderstödd verksamhet kan vidare finnas i form av t ex statliga stiftelser eller samarbetsorgan mellan staten och näringslivet (Stiftelsen Svenska Institutet, Sveriges standardiseringskommission m fl).

Till den offentliga sektorn kan man också i viss utsträckning räkna statliga och halvstatliga bolag (Statsföretag AB m fl).

Källa: Statliga myndigheter 1975

Några karaktäristiska drag hos myndigheten

Karaktäristiskt för en myndighet är främst

- att den lyder direkt under regeringen
- att den (i regel) har förvaltningsansvaret för en gren av statsförvaltningen
- att dess verksamhet omfattar hela riket, ibland genom en regional och lokal organisation (t ex lantbruksstyrelsen och lantbruksnämnderna)
- att ledningen för myndigheten utövas av en verkschef, vanligen under en särskild styrelse
- att myndigheten är organiserad i avdelningar och/eller byråer.

Sammanlagt finns det ca 170 myndigheter eller centrala ämbetsverk. Flertalet av dem är "små" verk. Vanligen brukar man därför ange antalet till 70-80. Därtill kommer de 24 länsstyrelserna som har en med centrala verk likställd roll men verkar på regional nivå.

Styrelsen i de flesta verk är en lekmannastyrelse, där bl a olika intresseorganisationer, de politiska partierna och näringslivet finns representerade. Härigenom säkras medinflytande och insyn i verksamheten utifrån och olika intressenters synpunkter kan lättare fångas upp. Ambitionen att införa företagsdemokrati i statsförvaltningen har lett till att också de anställda har representanter i många styrelser.

Departementen är däremot i regel inte representerade i verksstyrelserna, en konsekvens av principen att ämbetsverken ska fungera självständigt i förhållande till departementen. Vissa undantag finns dock från den regeln, t ex statskontoret, statens avtalsverk och riksrevisionsverket.

Statsförvaltningens utveckling återspeglar de förändringar som sker i samhället och i dess prioriteringar. Vissa verksamheter blir mindre angelägna, andra ökar i betydelse, krav på nya aktiviteter växer fram. Det innebär att verkens antal, struktur och uppgifter ständigt förändras. Myndigheter upplöses, andra kommer till, ytterligare andra får nya uppgifter. År 1970 tillkom riksskatteverket, konsumentombudsmannen och marknadsrådet. Samtidigt beslöts att kontrollstyrelsen, riksskatte-nämnden, centrala folkbokförings- och uppborgsnämnden, kupongskattekontoret, sjömansskattekontoret och näringsfrihetsrådet skulle upplösas, likaså att utrikesdepartementet, försvarets materielverk, socialstyrelsen, bankinspektionen, statens avtalsverk och länsstyrelserna helt eller delvis skulle omorganiseras.

Rollfördelningen mellan statsmakterna och myndigheten

Statsmakterna styr myndigheter och affärsverk på skilda sätt. Det kan ske genom direkta order av typen "Övervaka prisutvecklingen inom området livsmedelsprodukter", dvs man anger mer eller mindre exakt vad som ska göras med mycket ringa handlingsfrihet för den som utför åtgärden.

Andra former av styrning är mindre detaljreglerande och ger ökat utrymme för egna initiativ. Man kan exempelvis kräva att vissa villkor uppfylls i samband med att en åtgärd utförs eller ange ramar som inte får överskridas.

Statsmakternas intentioner kan också komma till uttryck genom lagstiftning, personval vid tillsättning av företrädesvis högre befattningar, organisatorisk utformning och ekonomiska mekanismer. 1963 års trafikpolitiska beslut innebar t ex att man delegerade både prioriteringen av behoven och produktionsformerna (tåg, bil, buss) till marknadskrafterna.

En annan form av styrning är *målstyrning*, en grundläggande idé i Statens Ekonomi-Administrativa system (SEA). Här specificeras inte det önskade beteendet eller formerna för genomförandet av en åtgärd utan det mål eller det resultat man vill uppnå. Eftersom medel beviljas för specificerade mål i sk program (se s 79) och inte i traditionella kostnadslag (löner, lokalhyra, databearbetning etc) kan myndigheten själv välja den "resurmix" som bäst främjar verksamheten (se figur 2).

Det är ofta svårt att för de statliga verksamheterna ange preciserade mål som direkt kan läggas till grund för genomförande. Statsmakternas målangivelser är därför i regel av översiktlig karaktär och anger endast allmänna intentioner med verksamheterna.

Myndigheten måste därför kontinuerligt pröva om verksamheten i sin helhet och sina delar är rätt orienterad, dvs i enlighet med statsmakternas intentioner. Detta ansvar för att verksamheten är rationellt avgränsad och inriktad på mål som överensstämmer med statsmakternas intentioner kommer närmast till uttryck i 2 § allmänna verksamstadgan.

2 § allmänna verksamstadgan

2 § Myndigheten skall inom sitt verksamhetsområde med uppmärksamhet följa förhållandena inom landet samt, såvitt möjligt, i de andra nordiska länderna och utlandet i övrigt. Myndigheten skall vidtaga eller hos Kungl Maj:t föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som äro påkallade eller i övrigt lämpliga.

D 5. KONSUMENTVERKET: FÖRVALTNINGSKOSTNADER

förslagsanslag 19 743 000 kr.

Prop. 1975:1 bil. 12, prop. 1975:40, NU 1975:26, rskr 1975:170.

Medlen utbetalas av kammarkollegiet efter utbetalningsbesked från konsumentverket, som får disponera dem för därmed avsett ändamål.

Plan*Program*

1. Utredning och producentkontakt, <i>förslagsvis</i>	10 744 000
2. Information och utbildning, <i>förslagsvis</i>	10 958 000
3. Varuprovningar m. m. på uppdrag, <i>förslagsvis</i>	1 000
Summa kr.	21 703 000

Avgår: särskilda uppbördsmedel

4. Varudeklarationsverksamhet	160 000
5. Försäljning av publikationer m. m.	1 800 000
Summa kr.	1 960 000
Nettoutgift kr.	19 743 000

E 1. SOCIALSTYRELSEN

förslagsanslag 58 612 000 kr.

Prop. 1975:1 bil. 7, SoU 1975:5, rskr 1975:80.

Regleringsbrev 1975-05-15. Brev 1975-06-26.

Medlen utbetalas av socialstyrelsen, som får disponera dem för därmed avsett ändamål.

Stat

Utgifter

1. Lönekostnader	41 045 000
2. Sjukvård, <i>förslagsvis</i>	150 000
3. Reseersättningar	1 196 000
därav för resor till andra länder än de nordiska högst 72 000 kr.	
4. Traktamenten åt vissa befattningshavare inom socialstyrelsen	105 000
5. Lokalkostnader, <i>förslagsvis</i>	6 470 000
6. <i>Expenser</i>	
a) <i>expenser för eget behov</i>	1 900 000
varav för representation högst 15 000 kr. och för kursavgifter högst 30 000 kr.	
b) <i>expenser för annat än eget behov, förslagsvis</i>	316 000
c) <i>kostnader för flyttning av verket</i>	125 000
7. <i>Kostnader för redovisningscentral</i>	859 000
8. <i>Bidrag till kontorsdrift m.m. i kv. Garnisonen</i>	2 663 000
9. <i>Databearbetning</i>	1 240 000
10. <i>Informationsverksamhet m.m.</i>	2 055 000
11. <i>Undersöknings- och informationsverksamhet rörande lekmaterial m.m.</i>	646 000
12. <i>Reglering av trafikskador</i>	20 000
13. <i>Anlagsprovning av vårdpersonal</i>	49 000
14. <i>Kurser för ledamöter i företagsnämnder</i>	93 000
15. <i>Kostnader för patientförsäkring</i>	68 000
Summa kr.	59 000 000

Inkomster

1. Försäljning av publikationer	388 000
Nettoutgift kr.	58 612 000

Figur 2 Medel för myndigheternas verksamhet beviljas i regleringsbrev. Konsumentverket, som tillämpar programbudgetering, tilldelas medel för program med specificerade mål, socialstyrelsen för traditionella kostnadsslag.

På motsvarande sätt kan man tolka innebörden i 3 § allmänna verksamstadgan, där det sägs att myndigheten till regeringen ska "avge förslag till anslagsframställningar och andra framställningar hos nästa års riksdag". Enligt petitaanvisningarna ska anslagsframställningarna grundas bl a på en analys av syftet med eller målet för resp verksamhet:

Ur Petita-
anvisningar
(Finansdeparte-
mentet 1975 s 8)

Myndigheten skall inleda sin anslagsframställning med en genomgång av de mål och riktlinjer som uppställts av statsmakterna, de preciseringar myndigheten gjort samt de förslag till nya eller ändrade mål och riktlinjer som myndigheten önskar framföra.

Myndigheterna utgår vid sin analys och formulering av mål för verksamheten från verksaminstruktionen, riksdagsbeslut etc. Statsmakterna bedömer sedan myndigheternas förslag till mål i bl a budgetprocessen. Inom den ram som bestämts i bl a regleringsbrevet och verksaminstruktionen fattar myndigheten självständiga beslut. I vissa fall kan dock regeringen ändra ett beslut, om detta genom besvär förts upp för avgörande på regeringsnivå.

Myndigheten kan inte frångå de grundläggande funktioner och uppgifter som den ålagts att utföra utan noggrann prövning och beslut från statsmakternas sida. *Uppgifterna ska emellertid inte uppfattas som för alltid givna.* Den tvåvägs kommunikation som finns mellan statsmakterna och myndigheterna gör att myndigheterna kan ta initiativ till förändringar i verksamhetens inriktning och mål, om det motiveras av förändringar i t ex miljö- och intressentbild.

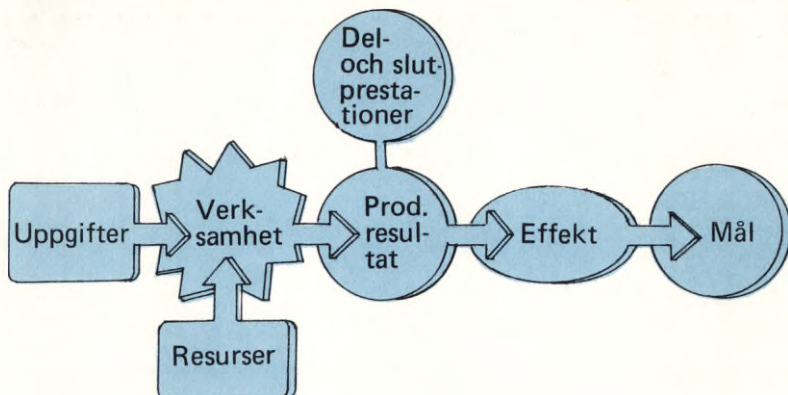
Myndighetens verksamhet

En central utgångspunkt för det fortsatta resonemanget är att betrakta myndighetens verksamhet som ett produktionssystem. Detta består av olika produktionsprocesser.

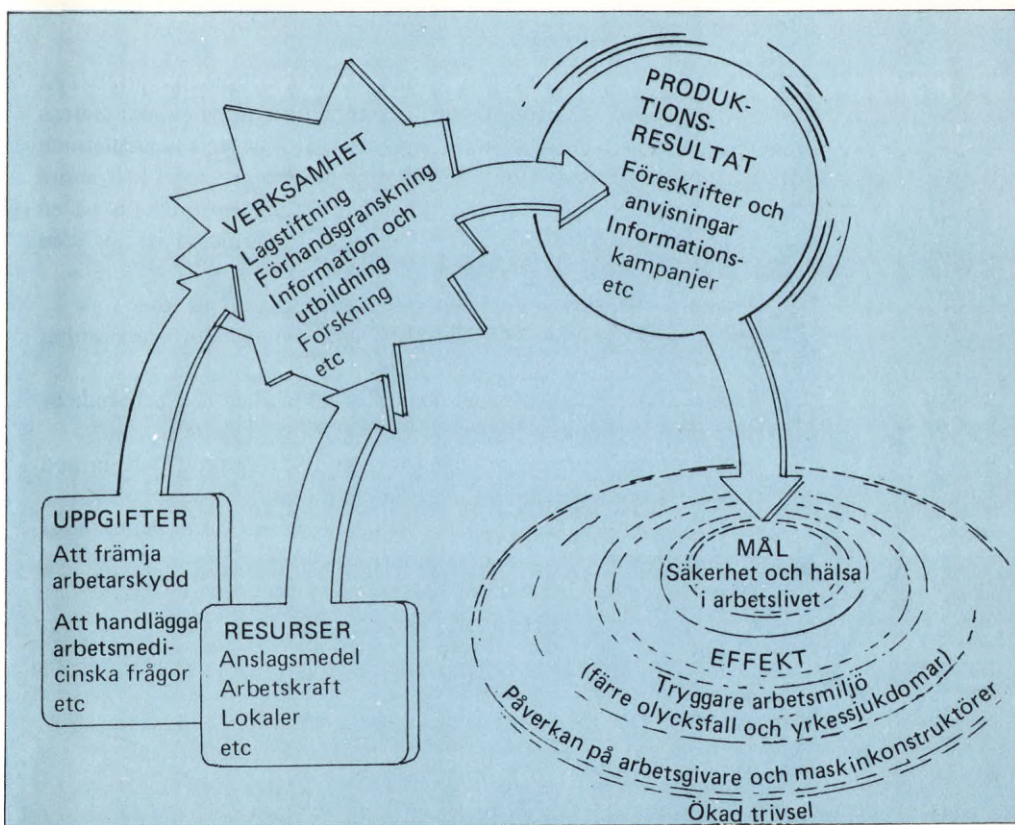
Myndigheten har vissa uppgifter att utföra som kräver resurser, s k input, i form av anslagsmedel, arbetskraft, lokaler, utrustning etc. Verksamheten, eller resursförbrukningen, resulterar i sin tur i olika slag av tjänster, varor, transfereringar, beredskap osv, s k prestationer eller output (se vidare s 76). Dessa kan vara del- eller slutprestationer.

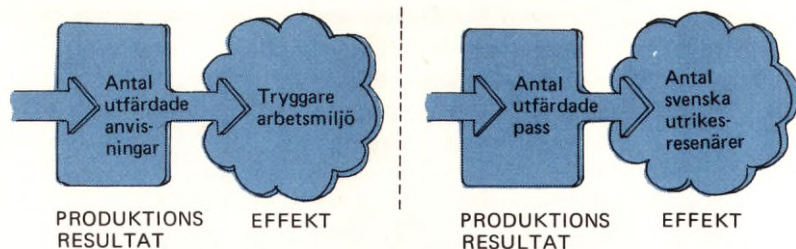
Delprestationer ingår som delar i en större process eller produkt. Slutprestationen är från myndighetens sida en avslutad, avgränsad och färdig produkt som lämnar myndigheten för att nyttjas eller konsumeras av någon annan eller i något annat sammanhang.

Figur 3 Myndighetens verksamhet kan liknas vid ett produktionssystem.



Figur 4 Arbetarskyddsstyrelsens verksamhet sedd som ett produktionssystem.





Figur 5 I vissa fall är effekten av verksamheten av intresse, i andra fall produktionsresultatet.

Ibland är myndighetens produktionsresultat i sig det slutliga målet för verksamheten. Så är t ex fallet när det gäller antalet utfärdade pass vid en länsstyrelse.

I andra fall riktas intresset mera på effekterna än på själva produktionsresultatet. Anvisningar i arbetsmiljöfrågor väntas t ex ge den effekten att arbetsplatserna blir tryggare och att antalet olycksfall och yrkesskador reduceras.

Att betrakta en myndighets verksamhet på detta sätt innebär givetvis en förenkling av förhållandena i verkligheten. En myndighet som statens planverk, som har till uppgift att följa ett visst område i samhället och utfärda normer, föreskrifter eller anvisningar, möter i regel helt andra problem än en myndighet som tillverkar produkter som säljs på en marknad. Det förenklade synsättet har dock den fördelen att analysen riktas in på områden som t ex

- vilka samhällsfrågor myndigheten ska medverka till att lösa
- vilka samhällsgrupper och "kunder" som myndighetens verksamhet ska tillgodose
- vilka andra myndigheter som den egna verksamheten är beroende av
- vilka prestationer som bidrar till en god måluppfyllelse
- vilken intern arbetsfördelning som ger goda resultat och en god ekonomi i verksamheten
- vilka resurser som krävs för att verksamheten ska kunna genomföras och hur de anskaffas, underhålls etc.

Mål och målkonflikter

Vad är mål?

Mål är uttryck för "något" som man aktivt eftersträvar att förverkliga. Det kan enklast beskrivas som *ett valt önskvärt framtida tillstånd*.

För praktiskt taget alla typer av verksamheter kan mål formuleras som tillstånd. Inom exempelvis arbetsmarknadspolitiken kan det gälla att reducera arbetslösheten från X procent till Y procent, dvs från ett tillstånd till ett annat, inom producerande verksamheter att vid tidpunkten T framställa Z stycken artiklar av visst slag. För andra verksamheter kan målet vara att uppnå en viss kunskaps- eller kompetensnivå inom arbetsområdet. Detsamma gäller sådan verksamhet, t ex överstyrelsen för ekonomiskt försvar, där målet är att utveckla beredskap för produktion av olika varor eller åtgärder inom en viss tid.

Av olika skäl har man hittills i regel inte formulerat mål som tillstånd, åtminstone inte då det gäller övergripande mål. Det beror bl a på att målbeskrivningar i form av "önskvärda tillstånd" blir mer precisa än enbart riktningsskildringar för verksamheter. Detta betraktas givetvis som en begränsning i handlingsfriheten för både myndigheten och regeringen. Men det finns också fördelar med en sådan målbeskrivning. Myndigheten behöver t ex inte tveka om vad som ska göras eller vad som ska uppnås.

Varför sätta mål?

Ingen verksamhet kan planeras, bedrivas eller utvärderas på ett meningsfullt sätt om man inte vet vad den syftar till. Det är lika orimligt att fatta beslut och planera utan att ha ett bestämt mål som att välja verktyg och material innan man vet vad man ska göra. För att målet

Arbetskyddsstyrelsen:

Vår målsättning är ett totalförbud

Vår målsättning är ett totalförbud för asbest i arbetslivet, sade generaldirektör Gunnar Danielson när arbetskyddsstyrelsen på fredagen presenterade sina nya anvisningar för arbete med asbest. Samtidigt poängterade läkaren Peter Westerholm att en rökare som arbetar med asbest, löper 100 gånger så stor risk att drabbas av cancer som en icke-rökare.

De nya anvisningarna innebär bara totalförbud mot den så kallade asbesten. Det var den som användes vid Nohab och där konstaterats ha orsakat åtta dödsfall. Varför kom man då inte totalförbjuda all asbest, efter som sambandet med olika cancerformer anses bevisat?

Följ anvisningarna nämnt att det inte skall föreläggas

knuten till arbetskyddsstyrelsen påpekar att England startade sin forskning i arbetskyddsstyrelsens regi och att man hela tiden samarbetat.

Men det är viktigare att förebygga för framtiden än utreda vad som legat bakom tidigare fall, anser Arne Westin.

Nohabfallen är en ytterligare bekräftelse på problemets allvar, säger han och får medhåll av generaldirektör Danielson.

Dödsfallen visar att vi är på rätt väg med anvisningarna. Sedan kan man alltid diskutera om vi inte skulle kunnat få det klart för oss tidigare.

De nya anvisningarna ersätter regler från 1964. Redan 1972 påbjöds arbetet med de nya reglerna. Att de inte kunnat presenteras förn efter tre år, anser Gunnar Danielson vara en re-

Vi v området o sa in i de ter West LO:s a Westerben Fastighets få del av för att ku undernökn mar.

Vi i tagstakaru kontinuerl nya uppte det, säga

Här är nya reglerna:

Från 1 oktober blir det omöjligt för arbetsgivare att använda asbest på det sätt som ledde till åtta Nohab-anslidas död. Dels totalförbjuds den typ av asbest som användes där. Dels blir det i fortsättningen absolut förbjudet att isolera med ren asbest eller asbesthaltigt material. Årligen används nu över 30 000 ton importerad asbest i Sverige.

De nya reglerna från arbetskyddsstyrelsen är ganska omfattande och har delats upp i 45 punkter som arbetsgivare och arbetstagare har ett iakttaga. En kort sammanfattning av de viktigaste ser ut så här.

• "Asbest skall om möjligt ej användas i arbetslivet utan ersättas med icke hälsofarlig eller mindre hälsofarlig vara."

ten skall undersökas överallt där man arbetar med asbesthaltigt material och undersökningsprotokollen skall sändas in till yrkesinspektionen.

"TSV ska dämpa ökningen"

Trafiksäkerhetsverkets målsättning har i första hand varit att hålla stånd mot trafikökningen. Att antalet olyckor inte ökar i samma takt som trafik-
en.

Figur 6 Mål för arbetskyddsstyrelsen och trafiksäkerhetsverket (Dagens Nyheter).

eller syftet med en verksamhet ska vara klart definierat bör det ange

- vad man syftar till med verksamheten
- hur man går till väga för att nå målet
- vem som deltar i arbetet och var och när det sker.

Val av "rätt" handlingsalternativ

Man använder sig av mål som riktmärke för att fatta rationella beslut. Har man inte klargjort vad man vill uppnå med beslutet kan man inte heller avgöra vilket handlingsalternativ som är det "bästa". Ska man t ex investera i ett datasystem måste man veta vilka rutiner som ska databehandlas, vilken prisnivå man kan acceptera osv.

Finns det då verkligen mål för alla beslut som fattas? Svaret är obetingat ja. Men alla mål är inte formulerade och klart uttalade. Inte sällan fattas beslut mot bakgrund av ett mer eller mindre omedvetet mål, ett intuitivt upplevt mål, grundat på olika och ibland diffusa

motiv. T o m för till synes "öoverlagda" beslut finns mål, även om de ibland inte är särskilt väl övervägda.

Målen legitimerar verksamheten

Målen kan också sägas legitimera själva verksamheten och dess existens. När målen förverkligats finns det inte längre några motiv för verksamheten. Så kan man betrakta arbetsgrupper som tillsatts temporärt för att lösa ett specifikt problem (t ex i anslutning till oljekrisen och bensinransoneringen 1974). När problemet eller uppgiften är löst upplöses också arbetsgruppen.

Besluten kan samordnas och delegeras

Mål används också för att samordna olika verksamheter. När man har gemensamma mål skapas förutsättningar för att olika medarbetare handlar efter samma riktlinjer, även när de utgår från i grunden olika värderingar. Ansvar och befogenheter kan delegeras i högre grad än som annars skulle ha varit möjligt och verksamheten får bättre möjligheter att styra verksamheten.

Kvaliteten på styrningen är också beroende av hur uppgifterna eller styrbesluten delegeras. Lika väsentligt som att informationen till den som genomför besluten blir tydlig och rätt utformad är att vederbörande blir motiverad att genomföra dem. En framgångsrik målstyrning förutsätter att de beslutade åtgärderna uppfattas som rationella och motiverade. Psykologin har visat att förståelse och motivation är faktorer som starkt påverkar varandra – "man förstår inte det man inte vill förstå" och "man har inget intresse att göra det man inte förstår".

Men inte ens en aldrig så tydlig information skapar automatiskt förståelse för behovet av en åtgärd – mottagaren måste också ha en användbar referensram. Detta kräver i allmänhet att mottagaren får delta i utformningen av målen.

Finns det nackdelar med mål?

Formulerade och öppet redovisade mål uppfattas ibland som besvärande. Genom att precisera mål avslöjar man för utomstående – kanske konkurrenter – vad man tänker göra. Man kan därför bli sårbar. Kanske uppnår man inte vad man åsyftat, därför att motparten hunnit ändra "taktik".

Formulerade mål avslöjar också konflikter, vilket kan störa arbetsklimatet. Målkonflikter är dock inte enbart av ondo utan kan ses som ett incitament till förändringar och utveckling. Däremot är olösta målkonflikter handlingsförlamande.

Om målen preciseras blir det också möjligt att kontrollera i vad mån målen nås, vilket avslöjar om verksamheten varit framgångsrik eller ej. En förutsättning för att bedömningen ska bli rättvis är att mål varken sätts för högt eller för lågt utan på en nivå, som är både motivationsskapande och utmanande.

Hur bestäms mål?

Målen bestäms med utgångspunkt i värderingar, dvs föreställningar om verkligheten och samband mellan olika verklighetsuppfattningar, men också av kunskap, teknologi samt möjligheter och risker i den inre och yttre miljön.

En viss uppsättning värderingar leder i regel till någorlunda likartade mål, åtminstone torde målen komma att ligga i samma riktning. Detta innebär dock inte att ett mål alltid kan härledas ur likartade värderingar. I planeringen bör man därför sträva efter att granska de värderingar som ligger till grund för olika beslut om mål. Om de grundar sig på felaktiga föreställningar om verkligheten eller tolkar sambanden på ett orimligt sätt har de föga värde för planering och beslut om mål.

Målet jämlikhet – ibland ökad jämlikhet – kan grundas på en rad olika värderingar och får därmed olika innehåll. Det leder i sin tur till olika ageranden ifråga om förverkligande av målet, t ex att alla ska bli jämlika

- i vissa avseenden, t ex ifråga om utbildning, bostad, arbetstid och inkomst
- i något slags "livssumma", dvs de olika egenskaperna går att addera
- i fråga om förutsättningar, t ex alla får lika ekonomiska möjligheter till utbildning
- i fråga om resultatet, dvs alla får den hjälp som behövs – även om den varierar avsevärt – för att nå samma mål, t ex i boendestandard eller utbildningsnivå.

Ibland kan det vara svårt att skilja värderingar från mål. Ett mål uttrycker emellertid alltid ett krav på aktivitet. Värderingar däremot kan vara inaktiva. De representerar en handlingslinje och kan existera utan att något mål härleds ur dem. Man kan t ex sakna de ekonomiska eller teknologiska möjligheterna att åstadkomma den önskade tillståndsförändringen.

Man bestämmer inte sällan målen med utgångspunkt i en uppfattning om ett tillstånd som värderas som icke tillfredsställande. Ofta preciserar man målet med ett positivt värdeladdat ord, t ex en "bättre" skola och en "bättre" arbetsmiljö. Här krävs det att man tänker igenom vilka tillstånd som skulle kunna värderas som bättre. För att målangivelser av denna typ ska fungera i planeringen fordras ett enhetligt värderingsmönster, vilket sällan förekommer.

Hur beskrivs mål?

Mål beskrivs genom att man anger *karaktäristiska egenskaper* hos det önskade tillståndet. I enklare fall preciserar man hur en produkt ska se ut, t ex mått, material, hållfasthet osv. I mer komplicerade fall, t ex ifråga om "hälsa och allmänt välbefinnande", får man i stället ofta försöka definiera de "icke önskvärda tillstånden", dvs sjukdomar och skador som ska förebyggas och botas.

En beskrivningsmodell

Det är praktiskt att använda en beskrivningsmodell när man formulerar mål. Många deltar i måldiskussionen och många behöver kanske använda målet som riktmärke i sitt arbete. En likformig beskrivningsmodell har därför sitt givna värde, bl a därför att den ger ett gemensamt synsätt och fungerar som en checklista, så att inga viktiga aspekter glöms bort i målbeskrivningen.

Beskrivningsmodellen kan tänkas innehålla tre rubriker, nämligen

- beskrivning (i ord eller på annat sätt)
- förutsättningar
- uppföljningsmetod.

Beskrivning

Det önskade tillståndet, dvs målet, beskrivs, ofta endast i ord (verbalt). Trafiksäkerheten kan t ex beskrivas så att man anger vilka grupper som främst ska skyddas och vilka positiva eller negativa effekter som kan väntas (t ex trafiksäkerhet på bekostnad av framkomlighet).

Förutsättningar

Förutsättningar är alla utgångsvärden, villkor, begränsningar etc som på ett eller annat sätt påverkar uppnåendet av målet. Det kan gälla nuvarande lagstiftning, krav och attityder hos intressenter, befintliga resurs- och tidsplaner osv. Förutsättningar är också samband med överordnade eller sidoordnade mål i verksamheten.

Uppföljningsmetod

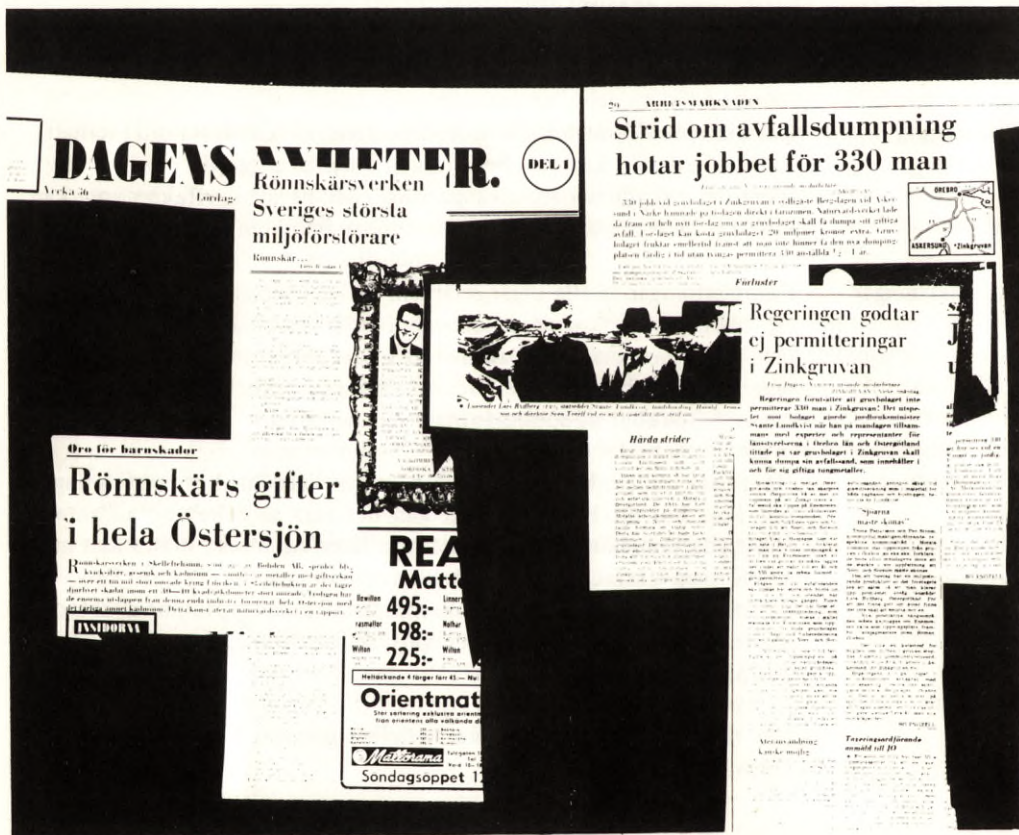
Uppföljningsmetoden anges när det inte är självklart hur uppföljningen bör ske. För ett bostadsprojekt kan det vara så enkelt som "antalet nybyggda lägenheter". Om målet inte låter sig direkt mätas kan man arbeta med s k indikatorer. Förekomsten av t ex fisk i en sjö kan vara en indikator på graden av föroreningar i sjön. Uppföljningsmetoden måste givetvis väljas så att måluppfyllelsen kan mätas till en rimlig kostnad.

För tillämpning av beskrivningsmodellen ges på s 41 ett exempel från tandvården.

Målkonflikter

När det finns flera samtidiga mål kan det lätt uppstå konfliktsituationer, framför allt när man går från allmänna mål "nedåt" mot alltmer konkreta och detaljerade mål. Målen kan t ex vara "låg kostnad" och "hög effekt". Olika intressentgrupper kan ha olika uppfattningar om vad som är viktigt och önskvärt. I praktiken är gränsen mellan situationerna ofta oklar och glidande.

Myndigheter med fler än ett mål är ofta väl medvetna om att målen inte alltid harmonierar med varandra. Ofta ställs enskilda befattningshavare inför valsituationer, där olika intressen måste vägas samman.



Figur 7 Konflikt mellan miljö- och sysselsättningspolitiska mål (Dagens Nyheter).

En dokumenterad policy som tolkar målen och anger en handlingslinje kan många gånger underlätta det dagliga arbetet. En klar policy är nödvändig om man eftersträvar en likartad behandling från fall till fall och inte låter varje befattningshavare tolka intentionerna som de själva anser lämpligast.

För att komma till rätta med målkonflikterna kan man tänka sig olika vägar. Man kan

- ställa upp vissa minimikrav på alla mål
- sätta vissa acceptabla nivåer på alla mål utom ett, som man försöker komma så nära som möjligt
- väga samman alla mål till ett
- söka sig fram till kompromisser mellan målen
- tillgodose skilda mål under olika perioder eller ett mål i sänder
- hänskjuta målkonflikten till förhandlingar, kommittébeslut eller liknande (den politiska – och vanligaste – metoden)
- lösa målkonflikten genom att helt enkelt söka nya handlingsalternativ.

Ett nästan klassiskt exempel på målkonflikt kan hämtas från ekonomisk politik, där två hittills oförenliga mål ofta sätts upp, nämligen full sysselsättning och stabilt penningvärde.

Även inom sysselsättningspolitiken uppstår det lätt målkonflikter. Där kolliderar inte sällan miljöpolitiska mål med företagsekonomiska mål, med konsekvenser för de sysselsättningspolitiska målen (se figur 7).

Ett annat exempel på målkonflikt kan hämtas från kriminalvården. Där kan kravet på att återanpassa fångarna till samhället komma i kollision med allmänpreventiva syften. Exemplet finns utförligare beskrivet på s 33.

Vägbyggen kan också utöver sina självklara positiva effekter "att öka framkomligheten" ha negativa effekter från miljösynpunkt. Det kan också samtidigt finnas positiva sidoeffekter, t ex sysselsättningsfrämjande effekter.

Man kan emellertid inte alltid räkna med att alla potentiella konflikter mellan delmål ska lösas i organisationsuppbyggnaden och i planeringen. Det kan många gånger vara en fördel att låta de faktiska omständigheterna under verksamhetens gång avgöra hur detta ska ske. Olösta konflikter kan skapa en spänning i verksamheten som stimulerar till att söka nya och bättre lösningar. En konflikt som ser hotande ut i planeringen kan visa sig bli en styrkefaktor.

Revidering av mål

Inte sällan tvingas man revidera målen efter en viss tid. Till en del kan revideringarna vara resursmässigt och tekniskt betingade (t ex ny teknik) men kan också orsakas av "politiska" motiv.

För små eller för stora resurser

De resursmässigt betingade revideringarna orsakas av att verksamheten inte tilldelats tillräckliga resurser i förhållande till målen. Det blir då omöjligt att helt uppfylla målen även om viljan är aldrig så god. Målet är orealistiskt. Omvänt kan en verksamhet tilldelas alltför stora resurser som inte varit avsedda eller bedömts nödvändiga för att främja målen. Hushållningen med resurserna har med andra ord varit dålig.

Målet är orealistiskt

De tekniskt betingade revideringarna framtvings av att mål och medel efter hand visat sig orealistiska. Man måste därför ändra målet och kanske även medlen. Ofta sker det så att de ursprungliga målen och medlen kvarstår på papperet och bildar fasaden utåt. Men samtidigt sker i verksamheten förändringar som i realiteten ändrar målen. Målen blir s k paradmål utan verklighetsanknytning.

"Politiska" motiv

Det tredje slaget av revidering grundas på "politiska" motiv, dvs man reviderar målen utifrån ändringar i sina egna och andras värderingar eller därför att nya mål kommit i förgrunden. Det kan ske mer eller mindre omedvetet och ofta i kombination med resursmässigt och tekniskt betingade revideringar.

Mål och medel

Mål uppfattas ibland stå i konflikt med varandra fastän det i själva verket inte är målen som är motstridiga utan medlen för att förverkliga dem. Detta är ofta fallet ifråga om socialpolitik och regionalpolitik. Där är man enig om de övergripande målen men oenig om vägarna eller medlen att nå dem. Oenigheten bottnar just i skilda värderingar eller komplex av värderingar, dvs ideologier. Konfliktheten brukar dock kunna lösas genom avvägningar och andra former av kompromisser, t ex genom att man tillgodoser olika mål vid olika tillfällen i framtiden.

Vad är medel?

Ett medel är *en åtgärd* varmed målet kan nås.

Medlen bör vara

- målfrämjande
- utan oönskade bieffekter.

Målet kan vara "att främja goda kommunikationer". Det kan konkretiseras i delmål, t ex "att minska restiden mellan orterna A och B från nuvarande X timmar till Y timmar med hänsyn till gällande hastighetsbestämmelser".

Låt oss anta att medlet är "att bygga en ny motorled mellan orterna A och B".

Medlet är klart *målfrämjande*. Däremot kan det tänkas få *oönskade bieffekter*, t ex inkräkta på miljövärdstresen. Det kan samtidigt ha positiva bieffekter på sysselsättningspolitiska mål.

Ofta krävs en kombination av medel för att man ska nå ett visst mål. Detta kan vara fallet när ett medel som i och för sig är lämpligt har oönskade bieffekter på andra mål. Likaså kan ett medel som är effektivt för att nå målet samtidigt ha egenskaper som är "politiskt otillåtna". Genom att utnyttja fler medel kan man motverka och kompensera dessa effekter.

Är t ex inkomstfördelningen ojämn kan det vara oförenligt med vissa värderingar att ta ut en allmän omsättningsskatt utan att samtidigt kompensera lågavlönade, barnfamiljer och pensionärer genom socialpolitiska åtgärder och minska den direkta skatten för dessa grupper. Däremot kan samma omsättningsskatt accepteras utifrån samma värderingar, om den förenas med lämpliga skatteutjämnande och socialpolitiska åtgärder och inkomstfördelningen redan i utgångsläget är jämnare.

Mål kan vara medel

Fastän mål och medel definieras olika – mål som tillstånd och medel som åtgärd – kan mål och medel ändra identitet, så att mål på en nivå blir medel på en annan nivå:

- trafiksäkerhet mål
- säkra trafikleder medel/mål
- planskilda trafikleder medel

Kravet på harmoni mellan mål och medel hänger just samman med det förhållandet att medlen kan uppträda som mål. När de inte har denna dubbelfunktion kan de däremot begagnas fritt utan risk för konflikt med målen och de bakomliggande värderingarna.

Mål-medelanalys i teori och praktik

Att formulera mål och omsätta dem i konkreta arbetsuppgifter är en fundamental del i planeringen. Att utveckla en någorlunda sammanhängande uppsättning av mål – en s k målstruktur – för en myndighet är samtidigt ett komplicerat arbete. Ofta krävs en stor arsenal av angreppssätt och metoder i samverkan för ett lyckat resultat.

Mål-medelanalys är en bland de mera kända metoderna för att formulera och härleda mål. Metoden eller synsättet har sin begränsning och bör användas med viss försiktighet. Som pedagogisk modell är dock mål-medelanalysen ofta mycket klarläggande och konstruktiv.

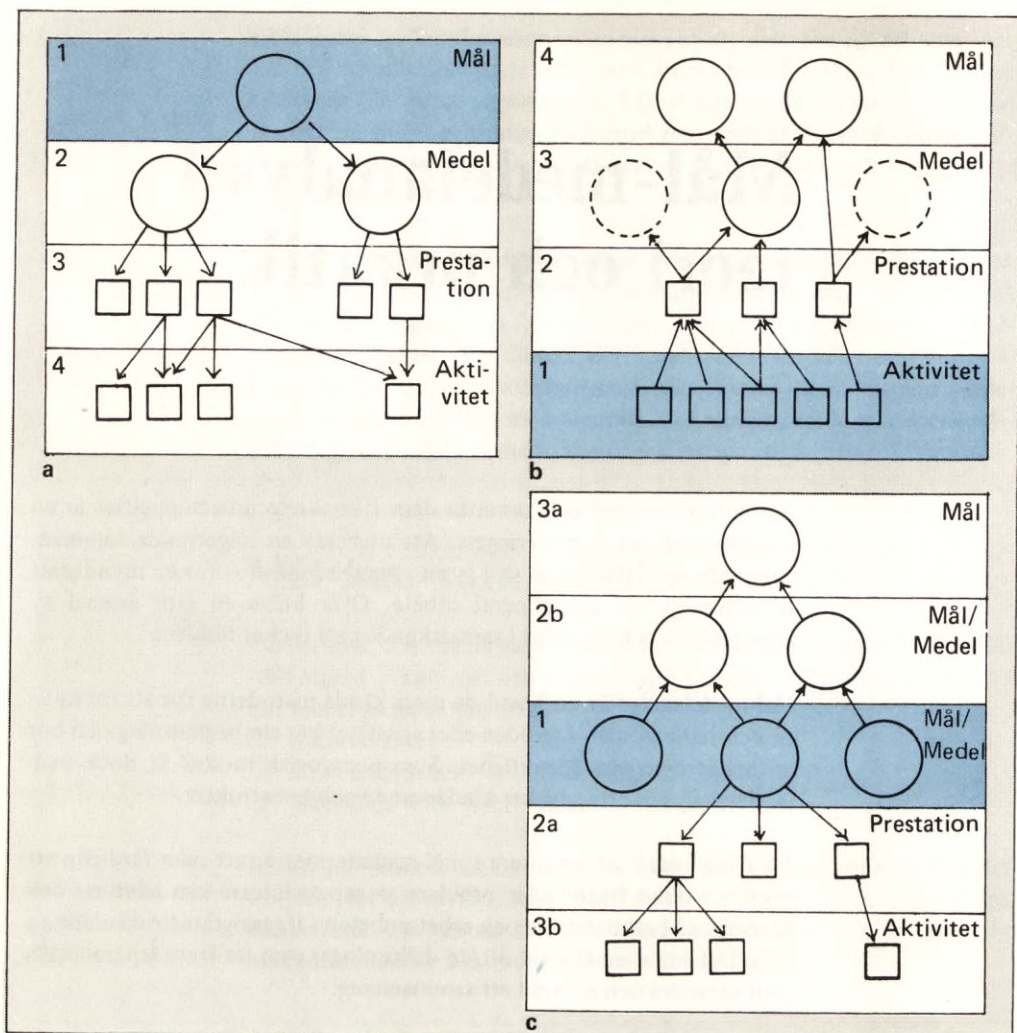
En fördel med att diskutera i mål-medeltermerna är att man får hjälp att avgränsa olika frågor eller problem så att de lättare kan hanteras och fördelas på beslutsfattare och arbetsenheter. (Jfr programstrukturering s 79). Det krävs emellertid att de dellösningar som tas fram separat ställs mot varandra och avvägs i ett sammanhang.

Mål-medelanalys är ett sätt att försöka förklara vilka faktorer (variabler) som kan och bör påverkas för att man ska nå målet. Däremot säger analysen inget om målens och medlens inbördes vikt.

Olika metoder

Uppifrån och ner-metoden

Mål-medelanalysen i traditionell mening innebär följande. Man utgår från övergripande mål för verksamheten och försöker därifrån härleda medel som främjar det övergripande målet. I en fortsatt mål-medelanalys försöker man sedan finna ett samband mellan mål och medel i en sammanhängande kedja ned till de konkreta arbetsuppgifterna. Denna metod kallas ibland "uppifrån och ner"-metoden (se figur 8a).



Figur 8 Exempel på olika sätt att utveckla en mål-medelhierarki.

För planering och beslutsfattande kan mål-medelanalysen avbrytas eller påbörjas var som helst. Man kan lyfta ut ett segment av mål-medelkedjan och arbeta med förutsättningen att det valda målet är övergripande i den aktuella analysituationen. Vilket mål som blir övergripande beror på hur verksamheten avgränsats. En viktig del i analysens första arbetsskede är sålunda att bestämma målets placering i en större mål-medelhierarki.

Nerifrån och upp-metoden

Ett vanligt arbetssätt i praktiken är "nerifrån och upp"-förfarandet, där man utgår från de konkreta arbetsuppgifterna och skapar delmål, som i sin tur sammanställs till mål på allt högre och högre nivåer (se figur 8b).

Nackdelarna med ett sådant arbetssätt är tämligen uppenbara. När man byggt upp mål på högre nivåer kommer man kanske att finna att det övergripande målet inte blev vad man ursprungligen hade räknat med. I stället för att styra verksamheten efter det övergripande målet blir målet styrt av verksamheten. Att denna metod över huvud taget används beror på att den är enkel. Den operativa — dagliga — verksamheten är i allmänhet mycket detaljrik och konkret, vilket gör att många med lätthet kan skapa sig åsikter och delta i måldiskussionerna.

Upp och ner- metoden

En tredje metod, som kan sägas vara ett mellanting mellan de tidigare, är "upp-och ner"-metoden (se figur 8c). Metoden används när överordnade och sidoordnade mål är bristfälligt utarbetade.

Man börjar med att formulera ett tentativt (försöksvis utformat) mål. Detta avstäms mot överordnad nivå, dvs man frågar sig om målet är riktigt uppfattat. Vid behov utförs korrigeringar. Målet fastställs och konkretiseras ned till lägre nivåer. Därefter går man tillbaka till den högre nivån och testar de nya delmålen. Manövern upprepas tills de nya målen kan fastställas. På motsvarande sätt prövas målet mot andra beroende och sidoordnade mål. Målsättningsarbetet sprids på så sätt åt alla håll i organisationen.

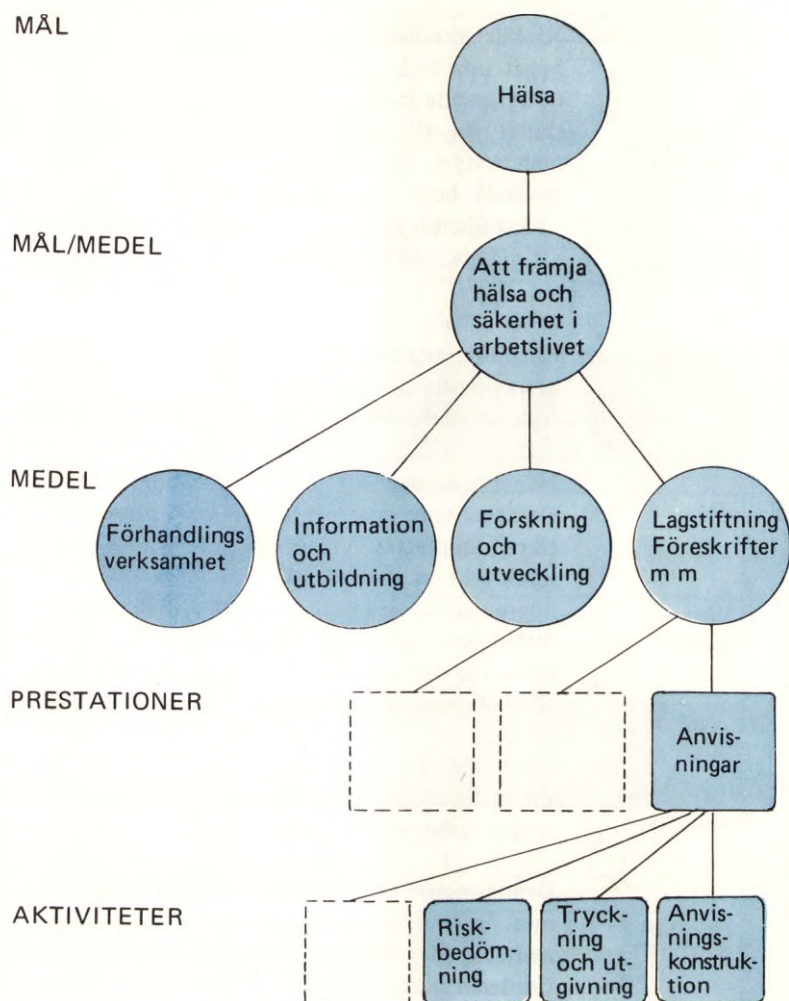
En variant på denna metod är att först inventera nuvarande åtgärder i ett mål-medelmönster. Därefter söker man fylla i eventuella "luckor" i mål-medelstrukturen, så att den bildar en enhet.

Denna metod är mycket användbar i det praktiska arbetet trots att det inte är ovanligt att överordnade mål är ofullständigt eller inte alls nedtecknade och att det saknas beskrivningar av sidoordnade mål. Fördelen är att måldiskussionen sprids till flera medarbetare.

Praktisk tillämpning

I praktiken blir det ofta fråga om en analys av mål och medel samtidigt. En strikt nedbrytning av mål till medel kan genomföras bara i relativt enkla situationer, där medlen är okontroversiella och relativt värdenutrala. I många fall påverkas också målen av de medel som väljs, eftersom dessa sällan är så neutrala som de ofta framställs.

En annan vanlig komplikation i praktiken är att tillgången på medel på kort sikt avgör vilka mål som kan nås. Därmed styrs verksamheten in mot mål som kan nås med tillgängliga medel, inte mot mål som kanske vore önskvärda på längre sikt.

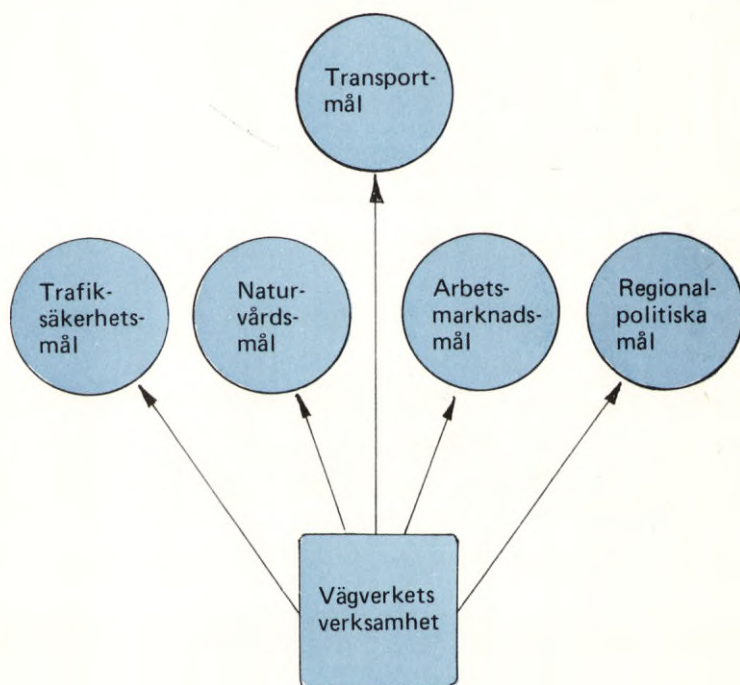


Figur 9 En tänkbar mål-medelstruktur för arbetarskyddsstyrelsen.

Mål-medelanalysen anger vidare endast karaktären på sambanden mellan mål-medel, dvs om medlet har positiv, negativ eller neutral inverkan på målet. I praktisk tillämpning måste man emellertid också känna till styrkerelationerna mellan mål och medel på de olika nivåerna i mål-medelhierarkin. Även kostnadsaspekterna i vid bemärkelse måste beaktas. Vissa medel kan vara "billiga", medan andra kan vara mycket resurskrävande. I dessa avseenden lämnar mål-medelanalysen ingen vägledning. I stället får man successivt söka sig fram till "rätt doseringar" av medel för att nå ett visst mål, och man kan få både positiva och negativa erfarenheter som följd av felaktiga doseringar.

Mål-medelanalysen kräver också balans mellan förutsättningslöshet och initierad kunskap om verksamheten. Utan en viss nivå av förutsättningslöshet får analysen lätt en tendens att okritiskt anpassas till en allmänt accepterad kunskapsmassa inom verksamheten eller i en viss social miljö. Å andra sidan ger ytliga kunskaper en alltför grund och kanske till och med oriktig bild av verksamheten, vilket bidrar till en sämre problemlösning.

En mål-medelanalys avspeglar den kunskap om samband som analytikern besitter, kanske även i relativt hög grad förmågan till systematisering. Det är därför viktigt att ha i minnet att analysmetoden kan ha en förhållandevis låg tillförlitlighet. Svårigheten att bestämma värden på såväl målen som sambanden mellan mål och medel förbättrar knappast tillförlitligheten. En pragmatisk attityd är sannolikt av värde om man avser att använda mål-medelanalysen för komplexa verksamheter.



Figur 10 Exempel på sidoeffekter av en myndighets verksamhet.

Vägverkets åtgärder, t ex vägbyggen, är främst medel att nå vägverkets primära mål – transportmålet. Samtidigt har verksamheten en sysselsättningsskapande effekt, som påverkar uppfyllelsen av arbetsmarknads-målet. Vägverkets åtgärder har också trafiksäkerhets- och naturvårds-effekter samt regionalpolitiska effekter, vilka kan vara positiva eller negativa.

I figur 11 visas ett exempel från sektorn Åtgärder mot brott, som belyser hur en mål-medelstruktur byggs upp. Kursiveringarna i texten återfinns i figuren. Exemplet finns utförligare beskrivet i SOU 1973:44 Budgetreform bil 2.

Statsmakterna ställer upp normer för samlevnaden i samhället. Vissa av normerna straffsanktioneras, andra inte. De straffsanktionerade regelsystemen är mycket omfattande och har tillkommit vid olika tidpunkter under mycket lång tid. Liksom all annan lagstiftning ses även dessa regelsystem över fortlöpande. Översynen behövs för att regelsystemen ska kunna successivt anpassas till vad man önskar uppnå i samhället. I förhållande till dessa *samhällsmål* är upprättandet av *regelsystem* att betrakta som medel.

Den *acceptabla nivån i efterlevnaden* av en regel kan variera beroende på vad regeln är avsedd att skydda. Den nivå som kan godtas i fråga om efterlevnaden av parkeringsföreskrifter kan vara lägre än den som kan accepteras för brottsbalkens regelsystem.

För att uppnå en acceptabel nivå i medborgarnas efterlevnad av de straffsanktionerade regelsystemen följer samhället i princip två olika huvudlinjer – åtgärder för att avskräcka från brott och åtgärder för att få medborgarna att positivt acceptera reglerna. Samhällsåtgärderna bör om möjligt ha båda dessa effekter.

Till den första gruppen av åtgärder hör *övervakning av regelefterlevnaden*. Den sker genom *observation* och *stickprovskontroll* av medborgarnas sätt att uppträda inom de områden som är straffsanktionerade. Vetskapen om att sådan övervakning förekommer liksom också de övervakandes *beredskap att ingripa* vid överträdelse av reglerna har en allmänt avskräckande effekt. Övervakningen kan också sägas verka *informativt* i de fall åtgärderna är synliga för den som är beredd att överträda reglerna. De påminner då om risken för upptäckt.

Till samma grupp av åtgärder kan man också räkna dem som följer som *reaktion mot ett upptäckt brott* mot reglerna. Även om reaktionen i första hand riktar sig mot den som begått brott anses den också ha en allmänt avskräckande effekt.

Reaktionen mot brottet sker i första hand inom ramen för *brottmålsförfarandet*, dvs den process som börjar med brottsanmälan hos polisen och som i övrigt omfattar *utredning av brottet* samt *åklagarens och domstolens prövning*.

Påföljdssystemet är komplicerat, inte minst därför att systemet inom sig ska kunna tillgodose två motsatta intressen, nämligen behovet av reaktion mot brott och behovet av åtgärder för *resocialisering* av den

som begått brott. Strukturschemat — som bara är översiktligt — ger i denna del endast exempel på påföljder.

Schemat är också mycket översiktligt när det gäller *kriminalvård*. Analysen stannar här vid den första nivån — *tillsyn* — *behandling*. Det val av påföljd som från den brottsliga synpunkt ter sig särskilt viktigt är valet mellan frihetsberövande och icke frihetsberövande påföljd. Den ledande principen är att frihetsberövande inte ska användas när syftet med det kriminalrättsliga ingripandet kan nås med andra medel. Denna utgångspunkt gör det naturligt att skjuta fram tillsyn och behandling på det sätt som nu gjorts. De enda påföljder som inte behöver vara förenade med någon form av tillsyn är villkorlig dom och böter.

Andra påföljder innehåller båda momenten. Avvägningen dem emellan är en viktig fråga från resocialiseringssynpunkt. Även om domstolarna har att göra det första stora valet i denna fråga, återkommer frågeställningen under den dömdes hela tid i kriminalvården eller i särskild vård, dvs vård enligt barnavårdslagen och lagen om nykterhetsvård, slutent psykiatrisk vård och öppen psykiatrisk vård.

Socialvårdens och *arbetsmarknadsverkets* insatser under vårdtiden är av stor betydelse för resocialiseringen.

När det gäller att i övrigt analysera medlen för att få medborgarna att positivt följa straffsanktionerade regler — det som i analys-schemat betecknas som *positiv effekt* — rör man sig inte längre på områden som är lika lätta att avgränsa som de som tidigare behandlats.

Man är genomgående överens om att *undervisning och information* till skolbarn om regelsystemen har en positiv effekt. Information till den som riskerar att utsättas för brott med närmare uppgifter om hur man bör skydda sig häremot är ett annat område av stor betydelse. Sådan *målsägarinformation* kan rikta sig till särskilda grupper såsom äldre, villaägare eller banker.

Ett annat slag av information av betydelse i detta sammanhang är *upplysning om gällande regler*. Upplysningen bör kunna skapa motivation för en efterlevnad av reglerna genom att framhålla deras ändamålsenlighet.

Även om sambandet mellan brottslighet och *bostadsmiljö* inte är klarlagt, råder det stor samstämmighet om att bostadsområden med dålig standard har högre kriminalitet än andra. Här är man emellertid inne på ett område där det direkta sambandet mellan åtgärd och effekt är svåråtkomligt och där i varje fall tiden mellan åtgärd och effekt är avsevärd.

Målformulering övergripande synsätt

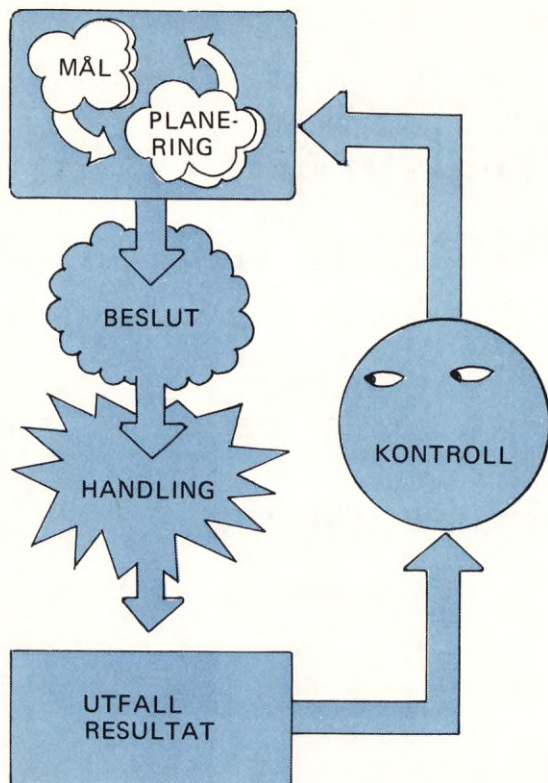
Mål och planering

Mål och planering är delar i *beslutsprocessen*. Målet eller målen påverkar såväl planeringen som beslutsfattandet. Vid planeringen analyserar man sambandet mellan resursanspråk och olika mål (se figur 12).

Inte sällan utgår man från att mål finns preciserade och att planeringen kan grundas på dessa. Så är dock sällan fallet i verkligheten. I allmänhet utgår man från tämligen vaga värderingar och antydningar till mål som först genom en successiv konfrontation med utarbetade handlingsalternativ, via kompromisser och avvägningar, kan utmynna i ett eller flera mera väldefinierade mål.

I andra fall kanske man helt saknar mål – åtminstone delmål för verksamheten – och måste genomgå en form av "målbildningsprocess", där idéer, värderingar och argument ventileras och slutligen formuleras i mål som kan accepteras av alla som medverkar i planeringen. Målen blir i detta sammanhang ett resultat av planeringen, inte en förutsättning.

Förutom den ömsesidiga påverkan som finns mellan målformulering och planering existerar också breda kontaktytor "utåt" mellan dessa aktiviteter och verksamhetens avnämare och intressenter. Bland de externa påverkande faktorerna märks institutionella förhållanden, lagstiftning och förväntningar från olika målgrupper och intressenter. Interna påverkande faktorer är personal, kunskapsläge, utvecklingspotential och nuvarande organisation. Även värderingar och attityder hos planeringsdeltagarna spelar medvetet eller omedvetet in i måldiskussionerna och påverkas även av dessa.

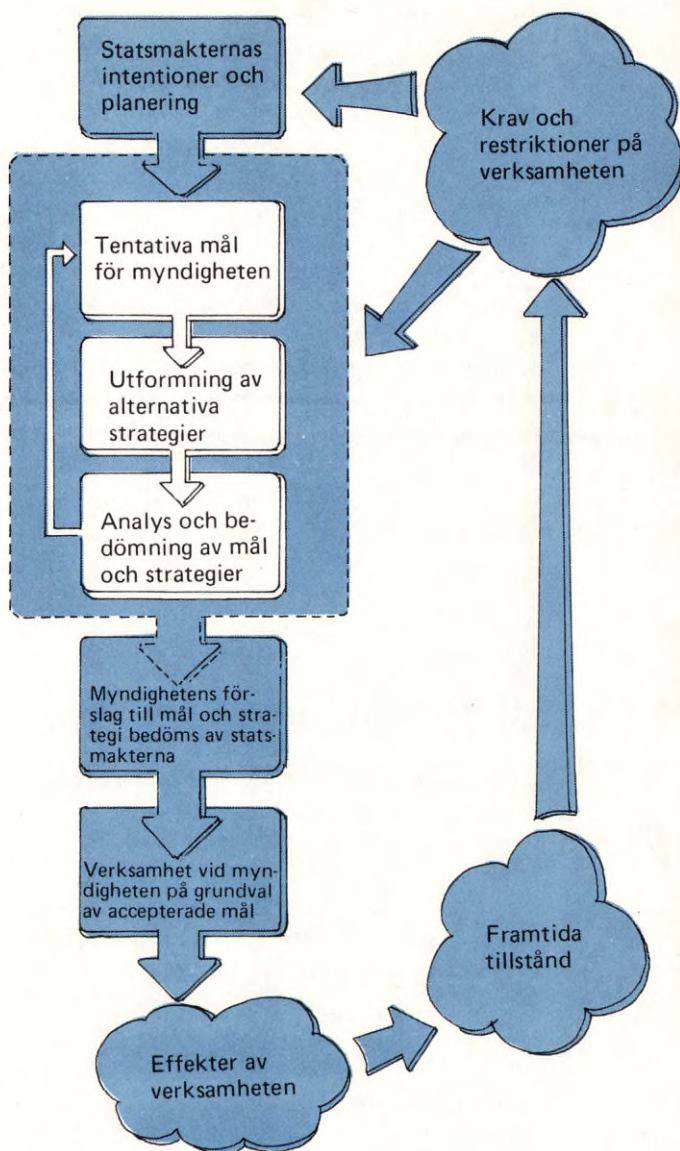


Figur 12 Beslutsprocessens delar.

Målformulering – en förhandlings- och anpassningsprocess

Målformulerandet kan beskrivas som en förhandlings- och anpassningsprocess, där flera personer medverkar och olika synpunkter, preferenser och intressen vägs samman till mål. I denna process måste man ta hänsyn till både externa och interna restriktioner (se figur 13).

Eftersom förutsättningar, villkor och värderingar ständigt förändras bör målformuleringen ses som en kontinuerlig och återkopplande process. Den är också i viss mån självreglerande, vilket är angeläget eftersom man inom de flesta verksamhetsområden har flera mål än ett.



Figur 13 En tänkbar målformuleringsprocess.

Den återkopplande processen i målformuleringen innebär att man först formulerar förslag till mål eller, bättre uttryckt, tentativa mål och utformar alternativa strategier (se s 55). De alternativa strategierna prövas därefter med hänsyn till hur väl de främjar de uppställda målen. Processen upprepas till dess man lyckats formulera accepterade mål.

Den *självreglerande* synen innebär att de effekter och tillståndsförändringar som myndighetens verksamhet ger upphov till automatiskt leder till nya mål och strategier. Impulserna till förändringar kan t ex utgå från myndighetens egen utvärdering av hittills nådda resultat. De kan också nå myndigheten direkt från intressenterna eller via statsmakterna.

Mål som skisseras för framtiden utgår från dagens värderingar och förutsätter ofta att morgondagens människor har samma värderingar som vi har i dag. Erfarenheten säger dock att värderingar förändras. Att planera värderingsförändringar är dock tveksamt eller i vissa fall olämpligt. Planeringen måste i stället utformas så att den kan anpassa sig till framtida värderingsförändringar. Från planeringssynpunkt skulle det därför vara av stor vikt om man klarare än som sker i dag sade ifrån om de formulerade målen är realiserbara med nuvarande värderingar eller om de kan realiseras endast genom värderingsförändringar och således måste betraktas som utopiska i nuläget.

Målformulering i tre steg

Planeringen hos en statlig myndighet kan indelas i

- strategiformulering
- verksamhetsplanering
- produktionsplanering.

Med resp form av planering följer skilda krav på målformuleringen. Sambanden mellan problem, planeringsprocess och mål framgår av figur 14.

Strategi- formulering

Strategiformuleringen omfattar identifiering och formulering av övergripande mål och val av strategier för att främja detta mål. I strategi-formuleringen diskuteras framför allt hur man identifierar och harterar olika slag av osäkerhet. Strategi-formuleringen kan sägas vara struktur- och kapacitetsbestämmande, med andra ord av avgörande betydelse för myndighetens resursbehov i stort i framtiden.

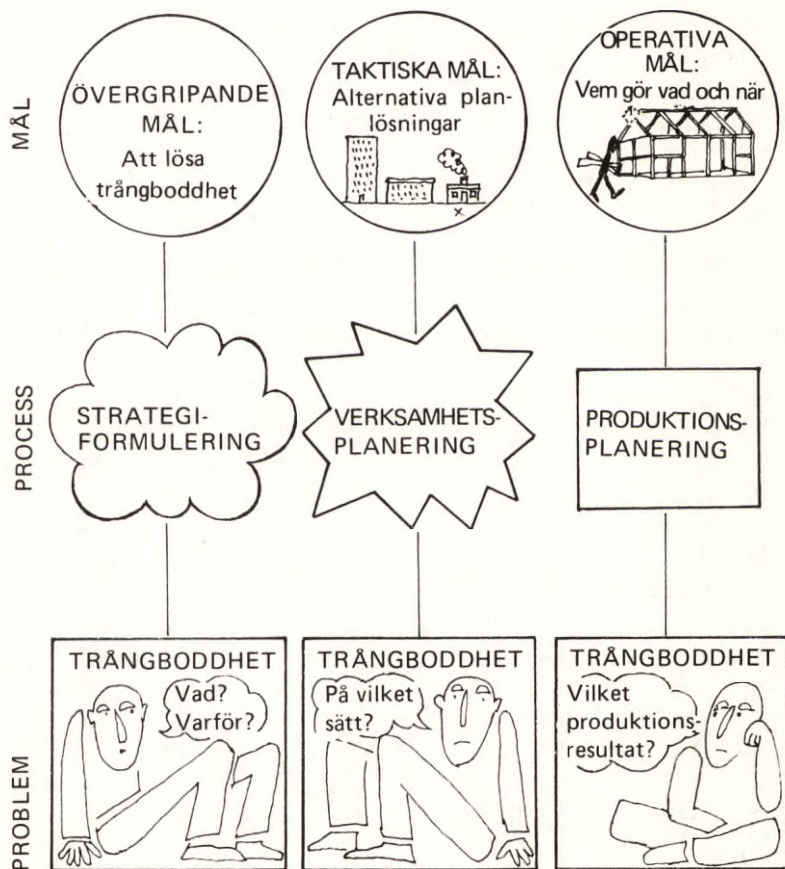
Behovet och omfattningen av strategiska överväganden varierar från myndighet till myndighet. För myndigheter vars verksamhet reglerar förhållandena inom en viss samhällssektor, såsom socialstyrelsen, skolöverstyrelsen och planverket, har strategi-formuleringen en annan dimension än för myndigheter som har till uppgift att framställa från början väldefinierade slutprodukter, t ex körkort. För alla myndigheter finns det dock skäl att göra åtminstone en enkel strategi-formulering.

Verksamhetsplanering

Verksamhetsplaneringen är en formaliserad, systematisk och huvudsakligen taktisk planering på medellång sikt, dvs i allmänhet avgränsad till sexårshorisonten. Den baseras i huvudsak på strategiformuleringen. Verksamhetsplaneringen har samtidigt en sammanhållande funktion för bl a den personaladministrativa planeringen, investeringsplaneringen och utvecklings- och rationaliseringsplaneringen. Verksamhetsplaneringen är samordnad med det årliga budgetarbetet.

Verksamhetsplaneringen är mera konkret än strategiformuleringen. Den syftar framför allt till att klargöra hur resurserna ska användas, vilka produktionsresultat som kan väntas och vilka effekter som förväntas hos avnämarna av myndighetens verksamhet.

Figur 14 Samband problem-planeringsprocess-mål.

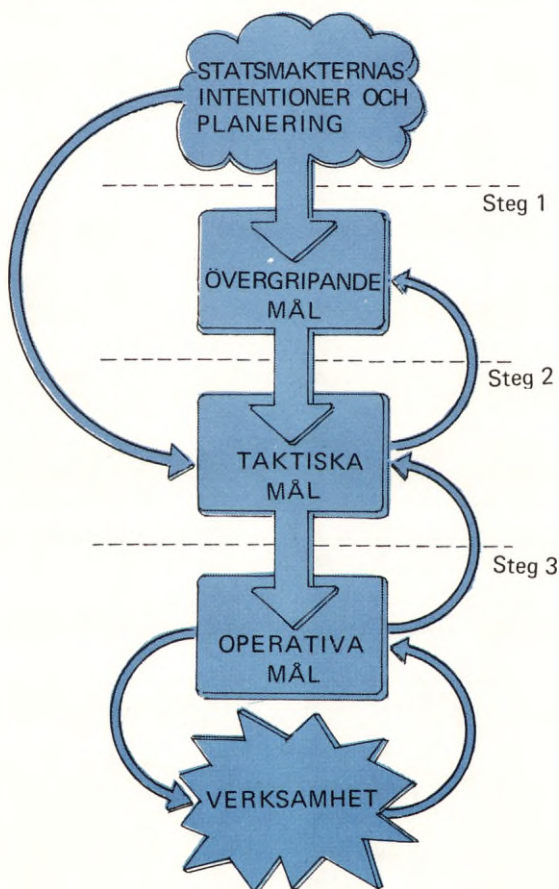


I verksamhetsplaneringen formuleras och fastställs de taktiska målen, dvs hur myndigheten kommer att gå till väga för att söka nå övergripande mål.

Produktionsplanering

Den mer detaljerade planeringen av verksamheten under året sker i produktionsplaneringen. Ofta är det fråga om detaljbudgetering och hanterande av olika material- och resursflöden i verksamheten. Nätplaner, tids- och arbetsplaner och kortperiodiska budgeter med operativa mål etc utarbetas i produktionsplaneringen. De operativa målen anger vilket produktionsresultat man avser uppnå under planeringsperioden.

Figur 15 Målformulering i tre steg.



Nedan ges exempel från tandvården på hur man skulle kunna beskriva de tre slagen av mål – övergripande, taktiska och operativa.

Verbal beskrivning

Övergripande mål: att skapa oral hälsa hos befolkningen.

Taktiska mål: att hos barn och ungdom i åldern 0–19 år reducera kariesfrekvensen från nuvarande X procent till Y procent inom fem år (osv för övriga åldersgrupper).

Operativa mål: att under 19XX månadsvis genomföra Z antal fluormunsköljningar bland eleverna i skolorna A, B, C och D (osv för andra typer av åtgärder).

Förutsättningar (generella)

- vissa förebyggande och behandlingsmässiga landvinningar genom medicinsk/odontologisk forskning
- prognostiserad köns- och åldersfördelning i befolkningen
- oförändrade kost- och levnadsvanor
- oförändrat taxe- och försäkringssystem.

Uppföljningsmetod

Övergripande mål: stickprovsmässigt urval av individer för undersökning av oral hälsa (t ex förekomst av karies, tandlossningssjukdomar, behov av tandreglering, förekomst av proteser etc), attitydundersökningar (t ex ändrad inställning till kostvanor och förebyggande tandvård).

Taktiska mål: kohortstudier (uppföljning av tandvårdspatienter tillhörande viss åldersklass) för att t ex se förändring i kariesfrekvens.

Operativa mål: antalsräkning (t ex antal genomförda fluormunsköljningar).

Strategiformulering

Strategiformulering används som tidigare nämnts som ett gemensamt begrepp för

- formulering av övergripande mål
- val av strategi.

Varför strategiformulering?

Genom 2 § allmänna verksstadgan ges myndigheterna en internationellt sett unik självständighet och rättighet gentemot regeringen, nämligen att själva kunna ta initiativ. Detta innebär ett betydande ansvar för myndigheten att övervaka hela verksamhetsområdet och kontinuerligt pröva olika verksamhetsgrenars relevans med hänsyn till avnämarnas önskningskrav. Vid behov föreslår myndigheten därefter ändringar i verksamhetsinriktningen.

Ett dylikt ansvar ställer också krav på förmåga och kapacitet hos myndigheten att fänga upp och beskriva strukturella förändringar i samhällsutvecklingen. I myndighetens ansvar ligger också att klart redovisa de uppställda målen, vilket skapar förutsättningar för en mer öppen dialog med statsmakterna och intressenterna i övrigt. Mål och medel i stort kan därefter omprövas och korrigeras på grundval av de förda dialogerna.

Olika slag av strategier

Begreppet *strategi* används här för att beteckna medvetna val av vägar för att nå ett övergripande mål. Det kan gälla t ex val mellan generella

och selektiva stimulansåtgärder för att säkra sysselsättning.¹

En strategi kännetecknas av en viss stabilitet och varaktighet i tiden, eftersom den ofta ska kunna användas i en kontinuerlig beslutsprocess, dvs vid flera beslutstillfällen. För myndigheter med huvudsakligen tillsynsfunktioner, t ex socialstyrelsen, arbetskyddsstyrelsen m fl, kan strategin vara att i första hand söka samförståndslösningar och i andra hand utverka påbud eller förbud (lagstiftning) i olika frågor när förhandlingar visat sig resultatlösa. Andra strategival eller kombinationer av strategier kan t ex vara att utveckla specialistkunskap.

Genom valet av strategier försöker myndigheten få ett grepp om de osäkra faktorer i omvärlden – t ex ifråga om teknologi och miljö – som kan komma att inverka på möjligheterna att handla rationellt.

- En strategi kan bestå i att man söker samarbete med andra som agerar inom samma verksamhetsområde. Samarbetet kan vara olika intensivt och kan regleras genom t ex samarbetsavtal eller marknadsuppdelning. Inom exempelvis bostadspolitiken agerar flera myndigheter, bl a bostadsstyrelsen, byggnadsstyrelsen, planverket och konsumentverket. Mellan dessa verk finns en mer eller mindre klart uttalad "marknadsuppdelning".
- En annan strategi som syftar till att reducera osäkerheten är konkurrensstrategin. Den innebär att man försöker påverka beroendeförhållandena gentemot andra myndigheter. Genom att exempelvis använda olika vägar för att tillgodose informationsbehovet kan myndigheten minska sitt beroende av varje enskild informationsgivare.
- En variant av konkurrensstrategin består i att skaffa dominans gentemot andra myndigheter i samma intressesfär. Strävan efter monopol är exempel på en sådan strategi.

Inte sällan utvecklas myndighetens strategi genom en kombination av dessa olika vägar.

Myndigheten och osäkerheten

En allmän önskan bakom alla former av planering och inte minst strategiska överväganden är att möta osäkerheten. Osäkerheten gäller många områden och pareras med olika medel.

¹ Begreppet strategi i betydelsen affärsidé (concept of the firm's business) svarar här närmast mot begreppet övergripande mål.

**Osäkerhet
om yttre miljö**

Osäkerheten kan gälla statsförvaltningens miljö, företeelser som inte kontrolleras av myndigheterna. Huvuddelen av vad som faller under de svepande beteckningarna social, ekonomisk och teknisk utveckling innehåller bedömningssvårigheter av denna typ. Vilka miljöförändringar kan tänkas inträffa om inga åtgärder vidtas? Vilka reaktioner kan väntas på olika slags statliga ingripanden? Kunskapen om omgivningen är fragmentarisk och i allmänhet inte systematiserad för att passa myndighetens problem.

Ett sätt att hantera osäkerheten brukar därför vara att begära bättre prognoser eller miljöbedömningar — över huvud taget mera utredningar av expertkaraktär. Ett annat sätt är att experimentera och simulera olika situationer för att härigenom öka kunskapen om olika åtgärders konsekvenser.

**Osäkerhet
i samordnings-
frågor**

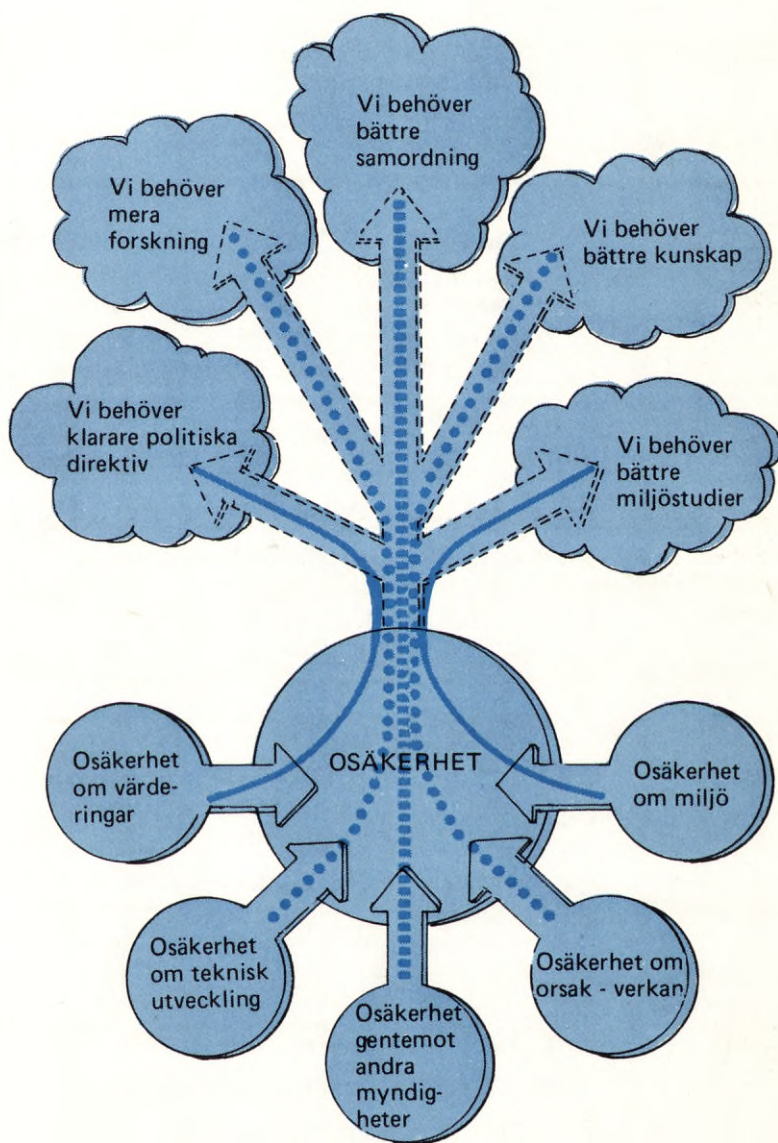
Osäkerheten kan också gälla beslut på andra områden inom statsförvaltningen, vilka påverkar den egna myndigheten. Inom samma samhällssektor finns självfallet denna typ av beroende. En osäkerhetsfaktor vid t ex planeringen av vägar och järnvägar är således framtida ställningstaganden i fråga om lokalisering av hamnar och flygplatser. Här gäller verkligen regeln att ”den vänstra handen måste veta vad den högra gör”. Samspelet med andra samhällsorgan är emellertid komplicerat och samordningen mellan olika myndigheter är ofta praktiskt genomförbar endast för ett gränsområde i taget.

**Osäkerhet
om politiska
intentioner**

Den tredje typen av osäkerhet som man behöver ta hänsyn till avser värderingar av olika slag. Vilken vikt bör läggas vid olika typer av konsekvenser som inte direkt kan vägas mot varandra? Det kan gälla effekter på olika grupper i samhället — åldersgrupper, inkomstgrupper, regioner — eller under olika tidsperioder. Det kan också gälla effekter som av annan anledning är svåra att jämföra. Inom vägplaneringen har man t ex svårt att fastställa värdet av förkortad restid för olika trafikantgrupper, likaså kalkylräntan och den kalkylmässiga kostnaden för olycksfall. De politiska målen för statsförvaltningen är ofta oklara och preciseras först successivt i anslutning till konkreta beslut. I den mån de formuleras för större samhällsområden eller för längre perioder sker detta i regel i allmänna termer utan prioriteringar och tidsangivelser. Vidare undviks om möjligt de mest kontroversiella områdena i dessa måldeklarationer.

Osäkerheten om värderingsfrågor vid planeringen kan minskas om man får klarare politiska direktiv.

Olika typer av osäkerhet illustreras i figur 16.



Figur 16 Olika slag av osäkerhet.

Vem deltar i strategiformuleringen?

Strategiformuleringen hör till verksamhetens och högre chefers viktigaste arbetsuppgifter. Det är naturligt eftersom den valda strategin är bestämmande för verkets framtida kapacitet och inriktning.

Det är dock en förenkling att påstå att strategiska beslut fattas bara på "toppnivå". Det är viktigt att tillvarata personalens specialistkompetens och idéer. Genom ett brett personaldeltagande kan man bättre förankra strategiformuleringen i organisationen och därigenom ge den en styrande effekt. Detta kan ske t ex genom referensgrupper inom olika delar av organisationen.

När sker strategiformuleringen?

Strategiformuleringen görs i regel före den egentliga verksamhetsplaneringen. I de strategiska övervägandena bör man i väsentliga avseenden tillåtas vara fri från olika bindningar, t ex organisationsstruktur, realkapital och redan existerande problemlösningar.

Miljöförändringar och ändrade värderingar och krav från avnämarna av myndighetens produkter eller tjänster påverkar de strategiska övervägandena. Vid en mera förutsättningslös prövning av strategiformuleringen talar man ofta om "stor rullning" och vid en mindre prövning, som sker årligen, om "liten rullning". En stor rullning kan inte bindas till något bestämt tidsintervall. I regel bör den ske vart tredje–femte år. I vissa fall bedrivs de strategiska övervägandena kontinuerligt.

Hur sker dokumentationen?

Strategiformuleringen och de bakomliggande övervägandena redovisas i ett särskilt dokument eller ingår som ett avsnitt i verksamhetsplanen eller i anslagsframställningen.

Vilka krav ställs på strategiformuleringen?

En förutsättning för en lyckad strategiformulering är att myndigheten i sina överväganden aktivt sökt nya och bättre lösningar på aktuella och potentiella problem. I samband härmed bör myndigheten även ha

övervägt omprioriteringar av verksamhetsgrenar och avveckling av inaktuella verksamhetsgrenar.

Formulering av övergripande mål

Övergripande mål ska spegla statsmakternas intentioner med myndighetens verksamhet. Målet ska vara ett samlande uttryck för verksamhetens yttersta syfte.

Allmänt gäller att övergripande mål inte får anges för snävt, men inte heller så vagt att tolkbarhet och därmed förknippade styrningsmöjligheter äventyras.

Val av strategi

Strategin bör vara både målbefrämjande och politiskt acceptabel. Det finns inte sällan stora hål i det nät som begränsar myndighetens handlingsfrihet då det gäller val av strategi och medel. Myndigheten bör därför medvetet fylla ut detta tolkningsutrymme genom att utveckla lämpliga strategier och konkretisera mål.

Orienteringsförmåga

För att beskriva kvaliteten på detta arbete, de strategiska övervägandena, används termen *orienteringsförmåga*, dvs myndighetens förmåga att varsebli och tolka förändringar i statsmakternas intentioner och övriga förändringar i myndighetens omvärld.

Indikatorer

Hur vet man då om en strategiformulering är lyckad eller misslyckad? Här kan man använda sig av *indikatorer*, dvs företeelser i organisationen eller inom myndighetens verksamhetsområden som kan observeras, för att få en uppfattning om kvaliteten på strategiformuleringen. Indikatorer kan vara

- förekomst av kritik och missnöjesyttringar om verksamhetens inriktning och sätt att verka i stort
- upplevelser av framgångsrik verksamhet i stort
- rapporter och åsikter om myndighetens orienteringsförmåga
- upplevelser av relevant referensram för myndighetens verksamhetsplanering.

Vilka analyser görs i strategiformuleringen?

Strategiformuleringen kan göras på olika ambitionsnivåer. Om man saknar tidigare erfarenheter och grundinformation bör man undvika omfattande analyser. Risken är stor att man gräver ner sig i detaljer och "inte ser skogen för bara trä". I stället bör man tillåta ett improviserat och pragmatiskt arbetssätt och nöja sig med att i första hand kanske endast ringa in problemområden, dokumentera vad man f n gör, hur man agerat i olika större frågor, vilka myndigheter man samarbetar med osv.

På sikt när man har funnit några huvudlinjer och kanske idéer värda att pröva kan man gå mera systematiskt fram i analyser m m. Man utgår då i första hand från

- analys av offentligt tryck m m
- systemanalys
- miljö- och intressentstudier.

Analys av offentligt tryck

I instruktioner, propositioner, utskottsutlåtanden, departementspromemorior o d definierar statsmakterna ett verksamhetsområde — dvs ett system inom vilket myndigheten ska verka. Myndighetens agerande inom systemet bestäms bl a av vissa lagstiftningskomplex (socialstyrelsen av sjukvårdslagen m fl, vägverkets av väglagen osv).

Systemanalys

En någorlunda korrekt systemavgränsning är väsentlig för att myndigheten ska kunna orientera sig i "rätt" riktning och formulera övergripande mål för verksamheten. Genom att göra en systemanalys tvingas man se problemet i sin helhet och vidta åtgärder som får positiv effekt inte bara på en bestämd del utan på systemet i sin helhet. Detta sker i systemanalysen.

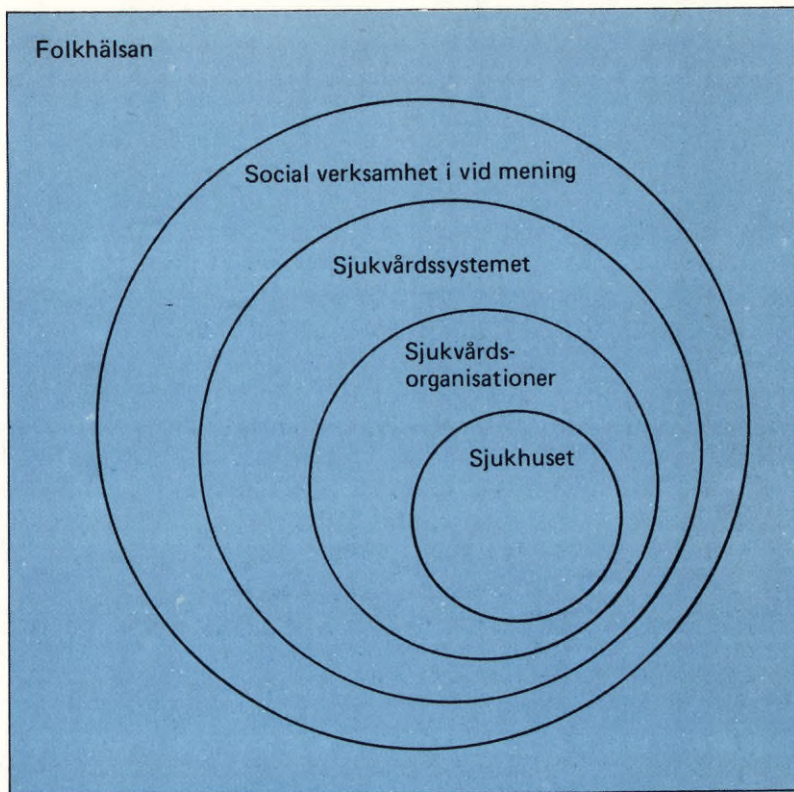
En alltför snäv avgränsning kan eliminera de grundläggande orsakerna till problemet och de avgörande handlingsparametrarna. Å andra sidan inskränks ofta möjligheterna att välja den lämpligaste avgränsningen av beslutsbefogenheter. Oavsett alla begränsningar har synsättet emellertid stort värde genom att det poängterar vikten av en riktig systemavgränsning, dvs att målen beror av vilka förutsättningar man utgått från.

Exempel

Den s k sjukvårdskrisen (resurserna räcker inte till för att tillgodose alla behov) kan analyseras på olika systemnivåer med olika problemlösningar. En successiv systemutvidgning (se figur 17) kan utgå från t ex en enskild produktionsenhet (t ex sjukhuset) mot alltmer komplexa system med flera komponenter:

- nivå 1: den enskilda produktionsenheten (t ex sjukhuset)
- nivå 2: sjukvårdsorganisationen med olika sjukhus, sjukhem, vårdcentraler, lokal administrativ förvaltning, lagstiftning etc
- nivå 3: sjukvårdssystemet med samtliga produktionsenheter, förvaltningsenheter samt berörda myndigheter och organ, t ex socialstyrelsen, landstingsförbundet, Spri och riks försäkringsverket
- nivå 4: social verksamhet i vid mening, dvs hälso-, sjuk-, social-, omsorgs-, arbets- och kriminalvård med tillhörande myndigheter och organ
- nivå 5: individens fysiska, psykiska och sociala välbefinnande med hänsyn till påverkande faktorer, t ex arbetsmiljö, trafiksäkerhet, bostadsmiljö, omgivningshygien etc.

Exemplet visar att "sjukvårdsproblemet" genom olika systemavgränsningar successivt övergår från att vara produktionsorienterat till att bli



Figur 17 Tänkbara systemavgränsningar av hälso- och sjukvården.

individorienterat. På nivå 1 är det en väsentlig uppgift att kunna öka intagningen av patienter (egentligen genomströmningshastigheten) och få fler patientbesök i öppen vård. På nivå 5 är uppmärksamheten snarare riktad på sjukdomsorsakerna, då man söker eliminera eller minska riskerna för "ohälsa" genom att förbättra arbetsmiljön, öka trafiksäkerheten, höja bostadsstandarden, förändra kost- och levnadsvanor etc.

Miljö- och intressentstudier

Inte sällan får myndigheten söka information utanför sitt normala verksamhetsområde för att kunna bedöma om detta bör avgränsas annorlunda. Ofta är informationen då starkt avnämbar- eller problemorienterad.

Genom miljö- och intressentstudier försöker man skaffa sig en bild av utvecklingen inom myndighetens system eller verksamhetsområde. Man analyserar vilka krav och problem som kan komma att uppstå, efterfrågeutvecklingen osv.

Miljöstudier innebär att man på grundval av centrala bedömningar eller kanske egna prognoser om teknisk, ekonomisk, social och politisk utveckling analyserar utvecklingsmöjligheterna för myndigheten.

Figur 18 Exempel på miljöanalys (Dagens Nyheter).

VEGANS NYHETER Mandagen den 21 mars 1973

STANDARD

Ett nu genomfört investeringsprogram på 250 milj kr håller på att föra Munksjö ut ur en slumrande och relativt anonym 60-talstillsvaro. Företagets största svaghet är att råvaruförskningen till bara några procent kommer från egen skog. Den största risken för Munksjöjs fortsatta självständiga existens ligger i att "bjässen" Skogsägarna Industri AB några mil söder om Jönköping kan komma att kasta hängcirra blickar efter del i dag alltmer välskötta, valfungerande och lönsamt specialiserade Munksjö.

Brist på skogsråvara dolt mot Munksjö — men VD inte orolig

Munksjö AB är ett relativt enbent skogsindustriellt företag med fabriker på olika ställen i och omkring Munksjö. Men på egen läcker nog på många håll. Det är inte bara de stora fabriker som är självständiga utan även de mindre. Det kan tyckas som om Munksjö skulle ha en bra råvaruförskning. Men det är inte så enkelt som det ser ut. För skogsråvara är en råvara som inte finns i naturen utan som måste framställas genom en omfattande och dyr process. Detta innebär att råvaran är dyr och att den måste framställas i stora mängder för att vara lönsam.

Skogsråvara är en råvara som inte finns i naturen utan som måste framställas genom en omfattande och dyr process. Detta innebär att råvaran är dyr och att den måste framställas i stora mängder för att vara lönsam.

Företagsronden

● av Sven-Ivan Sundqvist

AGARI OCH VÄSTGÖTAR. Vi och andra som har varit med på Skogsägarna Industri AB har varit med på Skogsägarna Industri AB. Vi och andra som har varit med på Skogsägarna Industri AB har varit med på Skogsägarna Industri AB.

Styrkefaktorer

- Högkvalitativ massa i två nybyggda fabriker.
- Stora marknadsandelar på pappersprodukter.
- Flexibel produktionsapparat.
- Stark inköpsorganisation för råvaran.
- Sågverken kan leverera "måttbeställt".
- Eget dotterbolag med direktförsäljning för trävaror i England.
- Nöjda anställda.

Risk- och svaghetsfaktorer

- Lite egen skog innebär risk för "strykning" av råvaruförskningen.
- Oroväckande stor granne söderut (skogsägarna i Växjö).
- Eventuell vidareförädling av massan starkt kapitalintensiv.
- Kanske en alltför "gammaldags" styrelse.
- Små fabriker, alla i inlandet.
- Konkurrerande material.
- Såsom skogsföretag starkt konjunkturkänsligt.

VD har ordet

Att det Munksjö skogsindustri skulle vara en klar riskfaktor för sig själv, att Skogsägarna Industri AB skulle kunna bli en konkurrensrisk för Munksjö, är något som VD:n inte vill diskutera. Men han är beredd att diskutera de faktorer som gör att Munksjö är ett starkt företag.

• Bertil Bäckström

Vad riskerar Munksjö att vara? Det är något som VD:n inte vill diskutera. Men han är beredd att diskutera de faktorer som gör att Munksjö är ett starkt företag.

Styrkefaktorer

- Högkvalitativ massa i två nybyggda fabriker.
- Stora marknadsandelar på "smala" marknadssegment för pappersprodukter.
- Flexibel produktionsapparat.
- Stark inköpsorganisation för råvaran.
- Sågverken kan leverera "måttbeställt".
- Stor sågverkstygnd i Västergötland.
- Eget dotterbolag med direktförsäljning för trävaror i England.
- Nöjda anställda.

Risk- och svaghetsfaktorer

- Lite egen skog innebär risk för "strykning" av råvaruförskningen.
- Oroväckande stor granne söderut (skogsägarna i Växjö).
- Eventuell vidareförädling av massan starkt kapitalintensiv.
- Kanske en alltför "gammaldags" styrelse.
- Små fabriker, alla i inlandet.
- Konkurrerande material.
- Såsom skogsföretag starkt konjunkturkänsligt.

Ingen kritik
Vecklingen är dock enbart en lista på de faktorer som Munksjö har lyckats göra till styrkefaktorer. Det är inte en lista på de faktorer som Munksjö har lyckats göra till styrkefaktorer. Det är inte en lista på de faktorer som Munksjö har lyckats göra till styrkefaktorer.

Består vinsten?
Skogsägarna Industri AB har varit med på Skogsägarna Industri AB. Vi och andra som har varit med på Skogsägarna Industri AB har varit med på Skogsägarna Industri AB.

VÄPPAPPER		KONVULSIONSPAPPER				ORGANISERAT	
40 000 ton	40 000 ton	Jönköping	Tinnsfors	Nybro	Organserat kartong	Väppapper	23 000 ton
12 000 ton	40 000 ton	28 000 ton	29 000 ton	12 000 ton	11 000 ton	13 000 ton	13 000 ton
		70 000 ton					
		14%		11%	57%	7%	10%
Hygienpapper	Datalhandels-	Wallpapp inkl. Paripapp	Impregnerade papper	S.k. kasscherad papp			
10 000 ton	40 000 ton	40 000 ton	5 000 ton	7 000 ton			

Intressentstudier kan göras för både externa och interna intressenter. Externa intressenter är kunder eller avnämare av myndighetens varor eller tjänster, andra statliga myndigheter, kommuner, anställda, privata företag, internationella organ etc. Interna intressenter är överordnade organisatoriska enheter inom myndigheten, t ex verksamheten, eller sidoordnade enheter eller individer i organisationen.

Genom att analysera myndighetens *yttre miljö* skaffar man sig en föreställning om förändringar i samhället och intressenternas behov och krav på myndigheten i framtiden. Analys av den *inre miljön* belyser verksamhetens natur och myndighetens egna möjligheter och begränsningar inför framtiden. Det innebär att kunskapsläge och utvecklingspotential hos personal, organisation, administrativa system m m bedöms liksom sambandet mellan handling och utfall. (Se figur 18.)

En intressentanalys kan utföras i fem moment.

- Man undersöker vilka som berörs av verksamheten. Förteckningen görs så kort som möjligt, eftersom bilden blir tillräckligt komplex ändå.
- Intressenternas krav diskuteras. Det kan ske genom att man direkt vänder sig till de olika intressenterna och frågar vilka krav och önskemål de har på verksamheten. Det kan också ske genom att man fastställer en kravlista genom antaganden.
- Kraven viktas. Här försöker man konkretisera och ytterligare precisera kraven och sortera bort mindre angelägna krav.
- Kraven prognostiseras, dvs man tar reda på hur de kan komma att förändras i framtiden, om de minskar eller ökar i betydelse.
- Kraven prioriteras. Vissa krav kan visa sig motstridiga. Man måste då bestämma sig för vilka man ska försöka tillgodose och vilka som ställs åt sidan. Det är förmodligen inte heller önskvärt att försöka tillgodose alla krav.

En alltför enkel tillämpning av intressentanalysen kan leda till ett passivt "vindflöjelbeteende" så att man okritiskt ger efter för yttre värderingar om lämpliga mål. Analysen måste därför balanseras mot de krav som statsmakterna har på myndighetens verksamhet. För myndigheter som styrs av prognostiserbara faktorer, t ex bostadsstyrelsen och skolöverstyrelsen, upprättas prognoser. Så gäller exempelvis också affärsdrivande verk och myndigheter med uppdragsverksamhet.

Formulering av övergripande mål

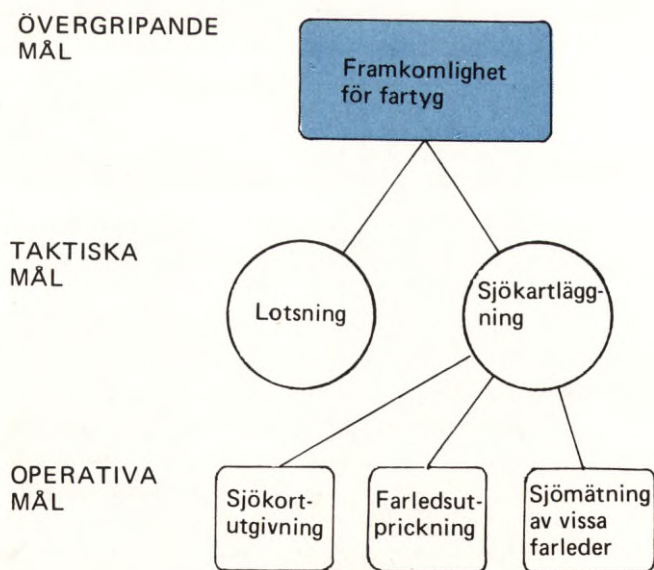
När en myndighet formulerar övergripande mål för verksamheten utgår den i allmänhet från myndighetens instruktion samt vissa mer eller mindre vaga föreställningar inom myndigheten om vad man bör åstad-

komma. Först genom en successiv konfrontation med utarbetade handlingsalternativ, via kompromisser och avvägningar, kan övervägandena utmynna i ett eller flera mera väldefinierade mål. Detta innebär att man i en inledande arbetsfas ofta måste arbeta med tämligen grova och tentativa mål, innan man kan börja identifiera möjliga vägar eller strategier att nå dem.

Möjligheterna att formulera övergripande mål för myndigheten beror på verksamhetens karaktär och hur produktionssystemet ser ut. Vissa myndigheter "arbetar" med andra myndigheter ("metamyndigheter" som riksrevisionsverket, statskontoret, personalutbildningsnämnden osv), medan andra myndigheter arbetar med producerande system som har andra huvudmän (t ex socialstyrelsen med hälso- och sjukvården, som har främst landstingen som huvudmän). Vissa verk producerar huvudsakligen varor eller tjänster (statens järnvägar, televerket etc). En och samma myndighet har ofta inslag av flera funktioner (t ex sjöfartsverket).

Om myndighetens verksamhet är relativt lätt att avgränsa och föga påverkad av yttre faktorer kan man tämligen enkelt formulera målen. Detta är fallet ifråga om patent- och registreringsverket, riksskatteverket och riksförsäkringsverket. I andra fall – t ex när det gäller

Figur 19 Exempel på formulering av mål för sjöfartsverkets verksamhet. Övergripande mål är framkomlighet för fartyg.



konsumentverket – är ovissheten större och tolkningsutrymmet stort. Det kan då bli fråga om förhandlingssituationer mellan statsmakterna och myndigheterna innan övergripande mål kan preciseras.

Många system är så komplicerade att mål och kriterier ofta kan formuleras endast för systemet i sin helhet. Särskilt problematiskt blir det naturligtvis om flera myndigheter kan påverka målet eller målen. Trafiksäkerhetsverket har t ex ett verksamhetsområde som är beroende av många andra myndigheters agerande (vägverket, rikspolisstyrelsen, skolöverstyrelsen m fl).

Riktningmål

Vanligast är att formulera övergripande mål som riktningmål, t ex ”myndigheten skall bedriva aktiviteterna A_1, A_2, \dots inom verksamhetsområdet Y och i första hand verka för målen X_1, X_2, X_3, \dots ”.

I detta fall har man inte angett vilka värden eller exakta tillstånd X_1, X_2, X_3, \dots ska anta och svaret på frågan om målet uppfyllts eller ej får man bara genom att undersöka om myndigheten gjort så bra ifrån sig som möjligt med hänsyn till påverkande yttre faktorer.

Riktningmål ger av lätt förklarliga skäl myndigheten relativt stor handlingsfrihet. Formuleringen är ofta elastisk och ger stort handlingsutrymme, t ex ”att skapa en tillfredsställande sysselsättning” eller ”att skapa ett acceptabelt hälsotillstånd”.

Riktningmål underlättar också ofta prioriteringar och formulering av delmål, dvs val av medel.

Arbetskyddsstyrelsen kan exemplifiera användningen av riktningmål. Så här säger instruktionen:

2 § Styrelsen är central förvaltningsmyndighet för ärenden om arbetarskydd, utom i fråga om arbete som är att hänföra till skeppstjänst. Styrelsen är chefsmyndighet för yrkesinspektionen.

3 § Det åligger styrelsen särskilt att verka för främjande av arbetarskyddet och vidtaga de åtgärder som är påkallade i skyddstekniskt, yrkeshygieniskt, yrkesmedicinskt och socialt hänseende för att utveckla och förbättra detta skydd
- - -

Målet för arbetskyddsstyrelsen kan formuleras ”att främja hälsa och säkerhet i arbetslivet”.

”Hälsa” och ”säkerhet” är i sig otvetydiga tillstånd, även om det är svårt att fullständigt beskriva dem i alla deras dimensioner. Innebörden i

begreppen måste därför närmare preciseras, t ex hälsa i betydelsen fri från kroppsliga skador, fri från mentala störningar, fri från besvärande bullerstörningar etc.

Satisfieringsmål

Endast i undantagsfall torde man använda sig av satisfieringsmål, t ex "myndigheten skall bedriva aktiviteterna $A_1, A_2 \dots$ inom verksamhetsområdet y . Vid tiden t ska målet X_1 resp $X_2 \dots$ ha uppnåtts".

Exempel på myndigheter där sådana mål kan förekomma är kartverket, bilregisternämnden osv. Formuleringen gör det möjligt för även utomstående bedömare att i efterhand kontrollera om målet uppnåtts eller ej.

Exempel

Målet för samhällets behandling av personer som dömts av domstol bygger på olika värderingar. Dessa kan sammanfattas som

- vedergällning*: den dömd ska sona sitt brott
- avskräckning*: straffet ska avskräcka den dömd och andra från framtida brottsliga gärningar
- behandling*: straffet ska ha innebörd av "behandling" för att få den dömd att avstå från framtida brottsliga gärningar.

Dessa tre motiv står delvis i motsatsförhållande till varandra, vilket gör det svårt att formulera ett entydigt mål för kriminalvården.

Vissa förenklingar i resonemanget måste till för att man ska kunna lösa problemet. En förenkling är att anta att domstolarna bestämmer omfattningen av vedergällnings- och avskräckningseffekterna genom sina beslut om påföljd. Konsekvensen blir då att kriminalvården endast ser till att påföljden verkställs.

"Behandling" är ett något diffust begrepp. Behandlingen är individualiserad och bör motivera den intagne att avstå från framtida brottsliga gärningar. Avsikten måste här vara att hjälpa individen genom olika åtgärder, såsom arbetsutbildning, studier och rättshjälp. Det innebär att man måste kunna identifiera "brister" hos individen, lösa sociala problem och sedan precisera hjälpåtgärder.

Om kriminalvårdens mål är att verkställa påföljd genom tillsyn och förbättra förutsättningarna för individen att avhålla sig från brott i framtiden, vilket är då det övergripande målet? Det kan vara ¹

- att minimera summan av
 - kostnader och lidande orsakade av brott
 - kostnader för samhällets åtgärder att minska brottsligheten
- att tillse att fördelningen av dessa kostnader är så rättvis som möjligt.

¹ Törnudd: Scandinavian Studies in Criminology. Oslo 1971.

Detta mål har en stark ekonomisk slagsida och är därför av begränsat värde. Men det ger ändå ett tillräckligt perspektiv för att man ska förstå i vilken riktning man ska fortsätta diskussionerna för att ringa in det övergripande målet.

Val av strategier

Nästa arbetsmoment blir att identifiera möjliga strategier för att nå de övergripande målen. Vanligtvis har man en rad alternativa strategier att välja mellan.

Identifiering av strategier

Identifieringen av strategier tjänar i huvudsak två syften:

- Den ger en överblick över olika vägar som kan användas för att nå målet. Myndigheten kan då preliminärt bedöma vilka av de tänkbara strategierna som är lämpligast för att nå det övergripande målet.
- Den bidrar till att relevansen hos de övergripande målen kan prövas. Innan målen gått igenom denna test betraktas de som tentativa.

En förutsättning för att myndigheten ska kunna identifiera lämpliga strategier är att den systematiskt söker nya handlingsalternativ. Detta kräver kunskap om övergripande mål och kännedom om verksamhetens miljö och intressenter samt om myndighetens kompetens i övrigt. Inlärningskapacitet och kreativitet har stor betydelse i detta sammanhang.

Myndighetens förmåga att successivt öka sin kunskap om samband mellan åtgärd och effekt är av avgörande betydelse för identifieringen av strategier, likaså insikten om myndighetens egen och omvärldens verklighetsuppfattning.

Slutligen påverkas utvecklingen av strategier i hög grad av myndighetens förmåga att finna nya lösningar och nya uppslagsändar.

Val av "bästa" strategi

Bland de alternativa strategier som myndigheten identifierar och analyserar väljs sedan en "bästa" strategi. Med hänsyn till att verkligheten är komplicerad och osäker blir det sällan frågan om ett "antingen – eller" i sådana valsituationer utan mera om att göra en så vettig avvägning som möjligt bland en rad önskvärda strategier. Den valda strategin är i bästa fall också relativt okänslig för förändringar i verksamhetens miljö, så att kravet på flexibilitet i strategin kan tillgodoses. Detta krav hänger samman med att strategin ska fungera en relativt lång tid och vara så "robust" att den motstår smärre förändringar i planeringsförutsättningarna.

Strategiberedskap Den valda strategin får sedan styra myndighetens verksamhetsplanering och agerande så länge den bedöms vara den "bästa". De övriga alternativa strategierna utgör myndighetens planeringsberedskap för den händelse den valda strategin visar sig olämplig.

Både myndigheten och dess miljö ändras fortlöpande, likaså förväntningarna på myndighetens arbete. Det är därför nödvändigt att ständigt ifrågasätta om strategin bäst bidrar till att främja målet och ommål och strategi står i samklang med utvecklingen såväl inom som utanför den egna organisationen.

Exempel

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) kan med stöd av instruktionen (SFS 1965:690) tänkas tolka och formulera övergripande mål och strategi på följande sätt med stöd av instruktionens 2–7 §§.

2 § Institutet har till uppgift att enligt vetenskapens fordringar och med hänsyn till näringslivets och försvarets behov inhämta tillförlitlig kännedom om Sveriges meteorologi och hydrologi samt att deltaga i det internationella samarbetet på dessa områden.

3 § Det åligger institutet särskilt
att anordna och övervaka meteorologiska och hydrologiska observationer och mätningar inom landet, hydrografiska mätningar vid Sveriges kuster och meteorologiska iakttagelser ombord på svenska civila fartyg och flygplan samt att granska, bearbeta och bevara insamlat material,
att handha den allmänna väderlekstjänsten, stormvarningstjänsten och kustisrapporttjänsten samt den civila flygväderlekstjänsten,
att med uppmärksamhet följa meteorologiens och hydrologiens framsteg samt att söka bidra till dessa vetenskapers utveckling,
att göra resultaten av institutets arbeten tillgängliga – förutom genom väderleksrapporter m m – genom utgivande av dels månads- och årsskrifter med lämpliga sammanställningar och bearbetningar av observationsmaterialet, dels avhandlingar och uppsatser om såväl rent vetenskapliga som från praktisk synpunkt viktiga frågor,
att i mån av tillgång på medel hålla ett meteorologiskt och hydrologiskt bibliotek.

4 § Institutet skall samarbeta med svenska myndigheter, institutioner och enskilda, som arbeta inom institutets verksamhetsområde, med utländska meteorologiska och hydrologiska institutioner samt med internationella organisationer på området.

5 § Institutet må utföra undersökningar och utredningar även på uppdrag av offentlig myndighet eller enskild.
För uppdrag som institutet fullgör äger institutet uppbära ersätt-

ning enligt grunder, som fastställas av Kungl Maj:t eller, enligt Kungl Maj:ts bemyndigande, av institutet.

6 § Institutet skall samråda med luftfartsverket i frågor om den civila flygväderlekstjänstens organisation, med sjöfartsstyrelsen i frågor om väderlekstjänsten för sjöfarten och observationer genom sjöfartsverkets personal, med överbefälhavaren i frågor av allmän militär betydelse samt med chefen för flygvapnet i frågor om samarbetet med den militära väderleksorganisationen.

7 § Under beredskapstillstånd och krig skall institutet främst tillgodose det totala försvarets krav.

För verksamheten under sådana förhållanden skall institutet redan i fredstid, i samråd med överbefälhavaren, utarbeta behövliga planer.

Verbal beskrivning

Övergripande mål: att inhämta, upprätthålla och förmedla tillförlitlig information om meteorologi och hydrologi med hänsyn till avnämarnas behov.

Förutsättningar

Följande miljöförändringar antas inträffa inom överskådlig framtid, nämligen

- förbättrade tekniska möjligheter att prognostisera "väder, vind och vatten"
- ökat internationellt samarbete
- ökad efterfrågan på specialprognoser (t ex för fritidsseglare)
- ökad "konkurrens" med andra myndigheter
- möjligheter att påverka "väder och vind".

Strategier:

- öka satsningen på forskning och utvecklingsarbete
- öka deltagandet i internationellt utvecklings- och samarbete
- utveckla system för förbättrad specialprognostisering och rapportering
- sträva efter samordning och marknadsuppdelning med "konkurrerande" myndigheter (t ex naturvårdsverket)
- upprätthålla åligganden enligt SFS 1965:690, 3-7 §§.

Uppföljningsmetod

Uppföljningen kan omfatta

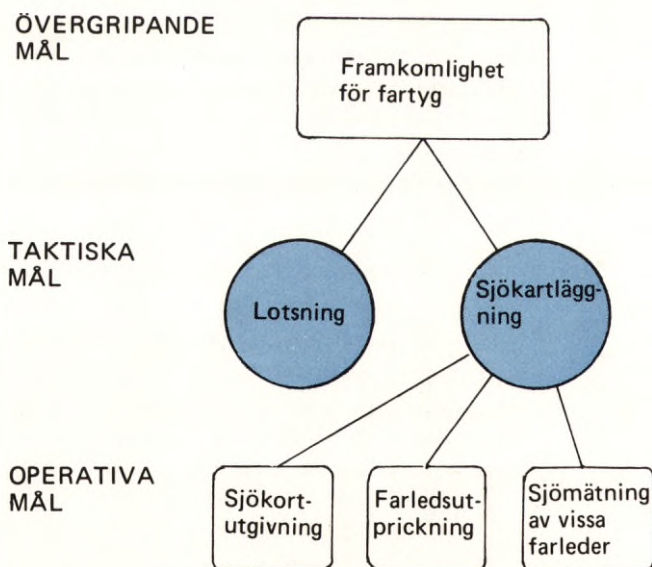
- undersökning av tillfredsställelse/missnöje hos avnämarna med rapportering, service etc
- jämförelse prognoser – utfall (utvärdering av prognosparametrar).

Formulering av taktiska mål

Vad är taktiska mål?

Taktiska mål anger på vilket sätt myndigheten avser att agera de närmaste åren för att främja det övergripande målet. Som utgångspunkt för formuleringen av taktiska mål finns relativt fasta föreställningar om verksamhetens övergripande mål, strategier, restriktioner och handlingsutrymme i övrigt.

Figur 20 Exempel på formulering av taktiska mål för sjöfartsverkets verksamhet.



Vem deltar i formuleringen av taktiska mål?

De taktiska övervägandena i verksamhetsplaneringen blir med nödvändighet mer kvantitativa än kvalitativa jämfört med de strategiska övervägandena. Det innebär att övervägandena om på vilket sätt man ska nå det övergripande målet blir ett arbete som i stort engagerar alla medarbetare.

En stor del av arbetet utförs lämpligen inom en central planeringsfunktion eller motsvarande. Fackkunskapen i planeringen i övrigt svarar de olika medarbetarna för – individuellt eller gruppvis – på resp enhet. Detta utesluter inte att särskilda arbetsgrupper kan bildas över enhetsgränserna för att behandla övergripande frågor, såsom omprövning av mål eller genomgripande organisationsförändringar. Generellt bör målformuleringen ge utrymme för ett brett deltagande av medarbetare på skilda nivåer för att man ska få en nödvändig erfarenhetsåterföring.

Genom ett växelspel mellan olika enheter i form av tex informella kontakter och internt remissförfarande jämkas målen/delmålen successivt samman så att syftet med de enskilda verksamhetsgrenarna främjar det övergripande målet.

När sker formuleringen av taktiska mål?

Formuleringen av taktiska mål sker inom ramen för myndighetens verksamhetsplanering och anslagsframställning, där man klarlägger vilka konsekvenser minskad eller ökad resurstilldelning kan få bl a för myndighetens effektivitet. Detta står helt i samklang med petitaanvisningarnas krav på belysning av olika ambitionsnivåer och mål, dvs taktiska mål.

Ur Petitaanvisningar
(Finansdepartementet 1975 s 13)

Samtliga myndigheter skall i sina anslagsframställningar framlägga förslag till verksamhetens inriktning och omfattning inom ramen för minst två alternativ. Det beloppsmässigt lägsta alternativet – det s. k. *0-alternativet* – skall motsvara anslaget enligt riksstaten för budgetåret före petita-budgetåret inkl pris- och löneomräkning med reduktion för ett belopp som utgör 5 % av det pris- och löneomräknade anslaget. *Alternativ 1* skall utgöras av anslaget för budgetåret före petita-budgetåret inkl pris- och löneomräkning. Eventuella engångsanvisningar under budgetåret före petita-budgetåret skall frånräknas anslaget vid beräkning av ramen för alternati-

ven 0 resp 1. För myndighet vars verksamhet anses kräva ökade resurser kan ytterligare ett alternativ – *alternativ 2* – konstrueras. Systemet kan beskrivas på följande sätt:

Alternativ 0 anslaget inkl pris- och löneomräkning minus 5 % av det pris- och löneomräknade anslaget

Alternativ 1 anslaget inkl pris- och löneomräkning

Alternativ 2 ökning utöver alternativ 1, ungefär jämnt fördelat mellan två prioritetsgrupper eller i prioritetsordning enligt lista.

Genom verksamhetsplaneringen får myndigheten en bättre uppfattning om utvecklingen inom verksamhetsområdet. Den kan även vidta åtgärder för att påverka utvecklingen i önskvärd riktning eller – om detta inte låter sig göra – bättre anpassa sig till den. Man kan på detta sätt få en mer harmonisk utveckling av den egna verksamheten. Detta återverkar i regel positivt på bl a personalpolitiken, t ex rekrytering och vidareutbildning, men även på arbetstrivsel och arbetsförmåga hos de enskilda befattningshavarna.

Hur sker dokumentationen?

Formulering, prövning och revidering av taktiska mål sker regelmässigt varje år i anslutning till verksamhetsplaneringen och petitaarbetet. Målen redovisas i verksamhetsplanen och i petitan.

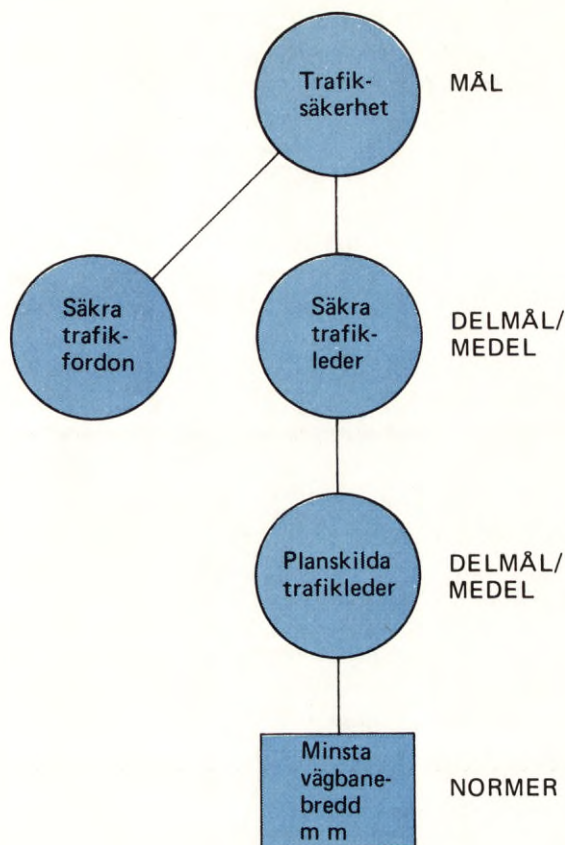
Vilka krav ställs på formuleringen av taktiska mål?

Utöver vissa allmänna krav på mål och målbeskrivningar, t ex att de ska vara entydiga och språkligt begripliga, kan vissa andra mer specifika krav listas. De taktiska målen bör formuleras med beaktande av främst

- samband mellan mål/delmål (medel)
- rangordning mellan målen
- harmoni mellan målen
- restriktioner
- realism
- flexibilitet
- identifierbarhet
- organisatorisk relevans.

Samband

Trafiksäkerhet kan ses som ett slutmål i änden på en sekvens av flera på varandra följande mål. Genom mål-medelanalys försöker man bestämma



Figur 21 Trafiksäkerhet som slutmål i en sekvens av delmål.

sambanden mellan olika mål och delmål (medel). Måluppfyllelse i tidigare led är då en nödvändig förutsättning för att man ska kunna nå närmast följande mål osv. (Se figur 21.)

Lyckas man klara ut sambanden mellan olika mål och delmål (medel) på olika nivåer (t ex att bygga planskilda vägkorsningar som främjar säkra trafikleder och bidrar till trafiksäkerheten) så uppfattas också olika delmål (taktiska mål) som relevanta. Huruvida medarbetare i verksamheten uppfattar formulerade taktiska mål som relevanta kan observeras via olika indikatorer.

Exempel på indikatorer är i detta fall

- medvetenhet hos personal om slutmål
- medvetenhet om samband mellan egna arbetsuppgifter och slutmål
- rapporter om uppnådda slutmål.

Rangordning

När man har flera mål på samma nivå är det viktigt att rangordna målen efter deras betydelse. Man kan t ex dela upp målet "att med vägbyggen bidra till goda kommunikationer" i komponenterna "framkomlighet" och "trafiksäkerhet". Målet kan också studeras med utgångspunkt i olika målgruppers (barn, pensionärer, fotgängare) intressen.

Vid prioriteringen bör man beakta inte bara de omedelbara effekterna i ett kort tidsperspektiv utan också sekundäreffekter. Effekterna bör också ses i ett långsiktigare perspektiv. I vissa fall kan nämligen effekterna iakttas relativt snart, i andra fall tar det ganska lång tid innan någon effekt kan registreras eller märkas. Självfallet måste man också vid värderingen beakta hur lång tid det tar innan ett åtgärdsprogram kan börja verka. En annan viktig faktor i sammanhanget är med vilken säkerhet åtgärdsprogrammet kan formuleras och med vilken säkerhet man kan anta att det kommer att ge de avsedda effekterna. Ibland är detta en onödig fråga, t ex vid vägbyggande, i andra fall, t ex vid sociala reformer, är effekten ytterligt osäker. Man "vet" alltså inte alltid om medlet, eller åtgärden, verkligen kommer att ge de avsedda effekterna.

När man rangordnar handlingsalternativen utgår man från bl a kostnads-kalkyler. Man behöver emellertid inte exakta beräkningsmetoder för detta syfte och kostnaden behöver inte preciseras i tredje decimal. Om man finner att olika alternativ, mätta med en viss metod, ligger mycket nära varandra kan man antingen raffinera mätmetoden eller nöja sig med att konstatera att alternativen troligen är rätt likvärdiga från kostnadssynpunkt.

Man kan också fråga om man når en högre grad av måluppfyllelse i fråga om en komponent i målet till priset av en lägre måluppfyllelse beträffande en annan komponent. I exemplet om trafiksäkerhet skulle man t ex kunna ställa följande frågor. Skulle samhället i ett visst läge prioritera "framkomlighet på vägarna" på bekostnad av "trafiksäkerhet"? Vilka kategorier av medborgare fäster större vikt vid den ena eller andra komponenten? Gynnas en speciell grupp i det ena eller andra fallet? Finns det några regionala olikheter i önskan om prioritering av målen?

I de flesta fall är vissa mål viktigare än andra, och detta har betydelse för värderingen av olika handlingsalternativ. Det finns emellertid val-situationer, där ett alternativ tillgodoser alla mål genomsnittligt, medan ett annat alternativ tillgodoser ett mål utomordentligt väl men övriga mål i endast ringa grad.

Exempel på indikatorer är här

- uttalad eller dokumenterad rangordning av mål
- förekomst av prioriteringsdiskussion om mål.

Harmoni

Målen bör vara balanserade, dvs sinsemellan harmoniska, så att uppfyllandet av ett mål inte står i konflikt med uppfyllandet av ett annat mål. Balanserade mål bör tillgodose de flesta av intressenternas krav och behov.

Exempel på indikatorer är

- uppfattning av mål som gemensamma
- förekomst av målkonflikter.

Restriktioner

Målen måste formuleras med beaktande av de restriktioner som finns t ex ifråga om ekonomiska och personella resurser, kunskapsläge, lagstiftning m m. Övervägandena måste vara realistiska och ambitionsnivån varken för hög eller för låg utan sådan att den stimulerar till engagerade insatser.

Realism

Anpassningen mellan mål och ambitioner å ena sidan och resurser å andra sidan är ofta ett besvärligt problem. Inte sällan är de först formulerade målen orealistiska med tanke på de resurser som skulle krävas för att realisera målen. Det är nödvändigt att målen förankras i verkligheten och anpassas till de resurser – såväl materiella som immateriella – som står till förfogande.

Förhållande mål-resurser

Ambitionsnivå	Resurspotential	
	Hög	Låg
Hög	Överensstämmelsen mål-resurser är god, risk för dålig hushållning	Ambitionsnivån måste sänkas om man inte ökar resurserna, genomför innovationer eller omprövar strategin
Låg	Dåligt resursutnyttjande, ambitionsnivån måste ökas eller resurserna minskas	Ambitionsnivån kan eventuellt höjas genom innovationer, bättre resursutnyttjande eller ny strategi

Exempel på indikatorer är

- rapporter om misslyckanden när det gäller att nå de fastställda målen
- uppfattningar hos personal om alltför hårda prestationskrav
- upplevelser av framgång.

Flexibilitet

Målen görs flexibla genom att man tar hänsyn till olika möjliga utvecklingar av verksamheten. Det innebär att man beaktar osäkerheten i såväl den inre som den yttre miljön.

Exempel på indikatorer är

- förekomst av alternativa mål och medel.

Identifierbarhet Att målen – åtminstone vissa mål – kan identifieras är nödvändigt för bl a uppföljning och eventuell korrigerings. Identifierbara mål finns ofta dokumenterade mer eller mindre officiellt. Uttalade eller dolda mål är däremot svåra att identifiera och kodifiera.

Exempel på indikatorer är

- förekomst av officiella mål i dokument av olika slag
- rapporter om åtgärder som är orealistiska
- rapporter om oregelbundna åtgärder.

Organisatorisk relevans

Kravet på att målen ska vara anpassade till organisationen innebär att de taktiska målen inte får "hänga i luften" i förhållande till myndighetens organisation och den verksamhet som organisationen möjliggör. Om ett mål av väsentlig betydelse inte har organisatorisk relevans kan det vara ett tecken på att organisationen behöver förändras. Här har målen sin styrande funktion. Utan denna möjlighet att påverka organisationen och dess arbete skulle målen vara nära nog utan värde.

Exempel på indikatorer är

- rapporter om bristande samband mellan verksamhet och mål
- målen uppfattas som "pappersprodukter", dvs målen kan inte realiseras i konkreta åtgärder.

Vilka analyser görs i formuleringen av taktiska mål?

Innan man formulerar taktiska mål bör man göra vissa studier och analyser, bl a

- analys av offentligt tryck
- kravanalyser
- systemavgränsning
- resultatvärdering
- effektivitetsanalyser
- resultat- och effektanalyser.

Analys av offentligt tryck

I vissa fall reglerar statsmakterna mera i detalj verksamheten vid en myndighet. Av olika skäl vill man kanske ange på vilket sätt myndigheten ska gå tillväga för att främja ett övergripande mål. Statsmakterna preciserar då mer eller mindre exakt taktiska mål för myndigheten. Dessa redovisas i instruktioner, propositioner, riksdagsbeslut, regleringsbrev, förordningar m m.

Kravanalyser

Målformuleringen kan i många fall underlättas om den förenas med en analys och precisering av vilka krav som ställs på eller vad som i övrigt förväntas av myndigheten. Kraven beror på vilka anspråk som ställs på myndighetens tjänster, produkter etc under de närmaste åren.

Systemavgränsning För att med framgång utföra en kravanalys krävs i flertalet fall en klar systemavgränsning. Ibland kan avgränsningen och relationen myndighet—avnämare vara tämligen enkla och naturliga, i andra fall mer komplicerade med flera inblandade intressenter (t ex trafiksäkerhetsverket, jfr s 66).

Resultatvärdering Ett minst lika naturligt underlag för formulering av taktiska mål är en utvärdering av de närmast föregående årens resultat. En sådan utvärdering ger en förankring i verkligheten och möjligheter att bedöma konsekvenserna av tidigare beslut, dvs i vad mån uppställda mål nåtts.

En bra utvärdering specificerar inte bara de resultat man velat uppnå utan föreslår också institutionella mekanismer för att åstadkomma dem. Det är därför lika viktigt att känna till hur organisationen fungerar som att vinna klarhet i vilket resultat man önskar nå.

Effektivitetsanalyser Effektivitetsanalyserna är ofta de mest problematiska. Verksamhetens resultat (se s 76) kan sägas vara "mätbara" indikatorer på hur väl målen främjats. Genom att studera och relatera kostnaden per resultatenheter får man en uppfattning om hur väl myndigheten hushållat med eller utnyttjat sina resurser, dvs ett uttryck för effektiviteten.

Effektiviteten i en myndighet måste således ses i relation till vilka mål som ställts upp och vilka resurser som avsatts för verksamheten. I teorin utgår man ofta från att mål kan preciseras för verksamheten, likaså att resultat kan konstateras, kostnader avgränsas och effekter relateras till målen. I praktiken kan detta helt ske endast i vissa verksamhetsgrenar. På andra områden, t ex inom utbildning, är det i regel svårt att bedöma effektiviteten. Om man i sådana sammanhang vill arbeta med effektivitetsbegreppet måste man närmare precisera vilka mål som avses, vilken situation som bedöms och vilka andra förutsättningar som antas gälla vid bedömningen.

Inom kriminalvården kan t ex antal frigivna utan eget arbete, som fått arbete genom myndighetens försorg, vara *ett* mått på effektiviteten. Ett



Figur 22 Effektivitet — men hur? (Europa-Press)

annat är kvaliteten på den hjälp som lämnats, t ex antalet klienter som behandlats för narkotikamissbruk och inte återfallit efter 1 år, 2 år, 3 år osv. Andra viktiga mått på hur väl servicen är anpassad till behovet eller efterfrågan kan vara kötider, ärendebalanser etc.

Exempel på tänkbara mått på resultat och effektivitet inom kriminalvården

Verksamhet	Resultat	Effektivitet
Bevakning	Antal rymningar	Antal rymmare/årsklientel Antal rymningsdagar/totala antalet vård dagar
Övervakning	Antal som begått brott under övervakningstiden	Antal som begår brott/totala övervakningsklientelet

Möjligheterna att göra kvantitativa beskrivningar av effektivitet varierar med verksamhetens karaktär och i synnerhet med dess inordning och beroende i det större systemet (se även s 48). I princip kan man genomföra effektivitetsanalyser på alla systemnivåer, men svårigheterna ökar med högre nivå. Sambanden blir allt mer komplicerade. Man kan t ex inte utan vidare beskriva trafiksäkerhetsverkets effektivitet med förändringen i antalet trafikolyckor, eftersom den påverkas av flera myndigheters samtidiga agerande (bl a vägverket och rikspolisstyrelsen).

Resultat- och effektanalyser

Resultat- och effektanalyser är intimt förknippade med analyser och bedömningar av effektivitet. Effekten av en verksamhet anger hur väl det "omedelbara" produktionsresultatet främjar målet, dvs leder till en önskad tillståndsförändring.

Ett exempel från amerikanska diskussioner om yrkesutbildning för minoritetsgrupper kan belysa problemet. Antalet personer som avlagt examen är ett lättillgängligt resultatmått. Genom att konstatera hur många som får arbete inom viss tid efter avlagd examen får man ett "bättre" resultat eller, om man så vill, ett primitivt effektmått. Detta förfinas om man dessutom kan konstatera hur många av dessa som lyckas behålla sin anställning, likaså om man relaterar dessa värden till vad som är normalt för utbildade inom målgruppen. Motivet till utbildningsinsatsen kan också vara social standard och anpassning. Ett "yttersta" effektmått borde då vara dessa människogrupperns levnadsnivå i samhället mått via olika indikatorer.

Exemplet visar att effekter kan uppträda vid olika tidpunkter och att man ibland först någon tid efter det verksamheten avslutats kan konstatera, om målet uppfyllts eller ej. Främst visar det dock att planeringssituationen är avgörande för vilken resultat- och effektbeskrivning som behövs. Gäller det val mellan olika sätt att ge samma slags

utbildning, duger kanske antal examina som resultatbeskrivning. Gäller beslutet däremot val mellan utbildningsinsats och en helt annan typ av åtgärd för att höja samma grupps sociala standard, ger först det "yttersta" effektmåttet den information som behövs. Denna anpassning till planeringssituationen kan sägas vara en grundläggande utgångspunkt vid all resultat- och effektbeskrivning.

Värdet av beskrivningen är också beroende av med vilken tillförlitlighet den ger en bild av det man egentligen vill veta, nämligen verksamhetens bidrag till måluppfyllelse. Tidsfaktorns roll har redan nämnts. Många effekter inträffar först efter lång tid. Det kan därför ofta vara svårt att finna samband mellan verksamheten och förändringarna i de tillstånd man vill påverka.

Det sägs ofta att de effekter som en verksamhet ger upphov till i samhället sällan kan isoleras från andra insatser inom verksamhetsområdet. Alltför många faktorer påverkar förhållandet åtgärd/resultat för att ett visst samband ska kunna föras i bevis. Man drar därför ibland slutsatsen att det lönar sig att ta med endast det som tveklöst kan härledas ur en viss verksamhet, nämligen produktionsresultatet. Mot detta kan invändas att det trots allt är effekterna av verksamheten som motiverar att den bedrivs. Produktionsresultaten är av intresse endast i den mån de kan återföras på i första hand empiriskt konstaterade samband mellan resultat och effekter och i andra hand på analytiska samband mellan resultat och effekter.

I vissa fall – inte minst inom trafik- och transportområdena – har statsmakterna klart uttalat att avnämamas villighet att betala för tjänsterna ska ses som det huvudsakliga "effektmåttet". Ett sådant mått eller kriterium kan emellertid ofta bli osäkert

- för att kostnaderna inte kan renodlas
- för att effekterna inte kan renodlas.

Det kan illustreras med lotsningen inom sjöfarten. De kostnader för verksamheten vilka inte går att direkt hänföra till lotsningen och farledsverksamheten – såsom sjöräddning, kustbevakning och naturvård – bestrids på annat sätt. Men effekten av lotsningen, dvs sjösäkerheten, är inte en fråga som berör enbart fartyget eller rederiet utan även andra intressenter, t ex skärgårdsbefolkningen.

Inom yrkesinspektionens område är det svårt att konstatera samband mellan åtgärder i verksamheten och förändringar i art och mängd, dels till följd av mätproblem, dels beroende på att det knappast är den enstaka inspektionen som påverkar beteendet hos de inspekterade företagen och deras anställda utan kanske en allmän aktivitetsnivå.

Till detta kommer att en framgångsrik verksamhet på detta område kan

sägas resultera i uteblivna skador, och antalet av dessa kan inte mätas. Det är alltså inte bara svårt att se vilken andel av utvecklingen på området som beror på verksamheten, utvecklingen är i sig svårtolkad.

Inom yrkesinspektionen förs statistik över verksamheten, som kan ses som en form av resultatbeskrivning. Den information som samlas in är bl a uppgifter om

- förrättnings- och resdagar
- besök vid arbetsställen
- inspektioner
- skriftliga inspektionsmeddelanden
- föreläsningar och föredrag
- undersökningar av yrkesskador
- rapporter om yrkesskador.

Liknande statistik torde finnas vid många myndigheter. Det kan visserligen ofta sättas ifråga om den verkligen beskriver resultatet eller effekten av verksamheten. I situationer där det gäller att studera verksamhetens effekter är dock denna typ av information ofta den enda praktiskt användbara.

De mått som räknats upp ovan är inte resultat i bemärkelsen varor och tjänster. Antal besök eller rapporter är snarare ett mått på verksamhetens omfattning (aktivitetsnivån) än på dess produktionsresultat. För vissa planeringssituationer kan kanske detta vara relevant information. För andra är det i bästa fall indikatorer på väntade effekter, som är svåra att konstatera och beskriva. När man tror sig kunna utläsa något om effekter ur sådana mått beror det just på en tro på analytiska samband mellan resultat och effekter. Ett beslut om att medel ska ställas till yrkesinspektionens förfogande för fler inspektionsbesök kan därför underbyggas med en diskussion om hur många ytterligare inspektioner som kan göras och om beslutsfattaren är införstådd med "nyttan" av inspektioner jämfört med andra alternativa åtgärder.

Genom att analysera myndigheten och dess verksamhetsområde och resultat i olika avseenden bör man således kunna få en relativt god uppfattning om vad myndigheten *vill*, *kan* och *bör* göra inom de närmaste åren. Det innebär att man kartlägger vilka faktorer eller variabler som kan påverkas och vilka som svårigen kan påverkas, åtminstone i kortare tidsperspektiv.

Exempel på direkt påverkbara faktorer för resultatet eller målet kan vara resursinsatser i form av t ex personal och utrustning. Svårpåverkade faktorer är däremot beslut hos andra myndigheter som agerar inom samma system.

Hur formuleras taktiska mål?

Formuleringen av taktiska mål varierar med myndighetens verksamhetskaraktär. Målen formuleras ofta för större delar av verksamheten (t ex avdelningar och byråer resp program och delprogram) och konkretiserar övergripande mål i väsentliga avseenden. De utgör också grunden för vidare operativa beslut. Strävan bör vara att formulera satisfieringsmål och endast i undantagsfall riktningmål.

Tjänste- och varuproducerande myndigheter

För huvudsakligen tjänste- och varuproducerande verksamheter, t ex statens järnvägar, gäller det att bestämma utnyttjandegrad av resurser (tåg, vagnar, lokaler etc), transportstandard, turtäthet etc.

Metamyndigheter

För så k metamyndigheter, typ statens personalnämnd, preciserar man vilka funktioner som ska upprätthållas, vilken service som avnämarna ska erbjudas och hur lång "leveranstiden" är.

Myndigheter med tillsynsfunktioner

För myndigheter med främst tillsynsfunktioner, t ex socialstyrelsen, fastställs acceptabla service- och vårdnivåer, t ex ifråga om vårdtider, vårdformer, medicinsk service, läkartäthet etc.

För arbetarskyddsstyrelsen skulle man kunna formulera det taktiska målet "att reducera yrkesskadefrekvensen inom yrkesgruppen Y från nuvarande X procent till Z procent inom fem år" eller "att så långt möjligt reducera yrkesskadefrekvensen för yrkeskategorin Y inom fem år".

Ovanstående exempel på taktiska mål kan betraktas som relativt okomplicerade och otvetydiga (om man bortser från registrerings- och mätproblem i uppföljningen). Många gånger är verksamheten mer komplex och tolkningsutrymmet stort. Så kan sägas vara fallet för en myndighet av typ riksrevisionsverket. Förutom sina revisionella insatser har riksrevisionsverket att bli utvecklade olika ekonomi-administrativa metoder för att därigenom bidra till det övergripande målet "att främja effektivitet i statsverksamheten".

För riksrevisionsverket kan taktiska mål formuleras som beskrivningar av funktioner, som man har att upprätthålla enligt verksamhetsinstruktionen. I denna sägs bli

att inkomstberäkningar för staten skall göras två gånger per år och lämnas till regeringen före vissa angivna dagar,
att ett riksbokslut skall upprättas för varje budgetår,
att budgetprognoser skall göras månatligen,
att statsverkets checkräkning skall kontrolleras.

I dessa avseenden torde inte någon tvekan råda om vad som ska göras, dvs vilka målen är för verksamheten. Möjligen kan tillförlitligheten i informationsunderlaget behöva preciseras.

Större tolkningsutrymme finns däremot i 4 § där det sägs att verket ska "tillse att redovisningssystemen är ändamålsenliga". I vilka avseenden ändamålsenliga? Ett absolut minimikrav är att systemen innehåller tillräckliga komponenter för att säkerställa "ordning och reda", att de motsvarar redovisningsrevisionella krav, dvs innehåller tillfredsställande spärrar mot förskingringar, anslagsöverskridanden etc. De ska också vara ändamålsenliga i den meningen att de möjliggör aggregeringar för central riksbokföring och kan ge underlag för finansstatistik och prognoser. Ett tredje krav är att redovisningssystemen är konstruerade så att de kan användas för att ge myndigheten information för styrningen av verksamheten, t ex innehålla rutiner för kostnadsredovisning och likviditetsplanering.

Formulering av operativa mål

Vad är operativa mål?

Operativa mål anger vilket produktionsresultat som ska nås i verksamheten. Produktionsresultatet bör ge sådana effekter att överordnade mål främjas. Bestämningen av operativa mål är således den sista länken i mål-medelkedjan övergripande mål – taktiska mål – operativa mål.

För att de operativa målen ska få direkt styrande effekt på verksamheten krävs dels att de ger motivation, dels att de är mät- eller indikerbara.

Beskrivningen av de operativa målen ska därför ange

- vems målet är
- vilka motiv målet bygger på
- vilka mätskalor och andra bedömningsgrunder som används för att precisera måluppfyllelsegraden.

Det är dock inte alldeles självklart att detta ger nödvändig och tillräcklig information för styrning av verksamheten. Om målen kan nås eller inte beror också på vilken kunskap beslutsfattaren har om relationen mellan mål och medel.

Vem deltar i formuleringen av operativa mål?

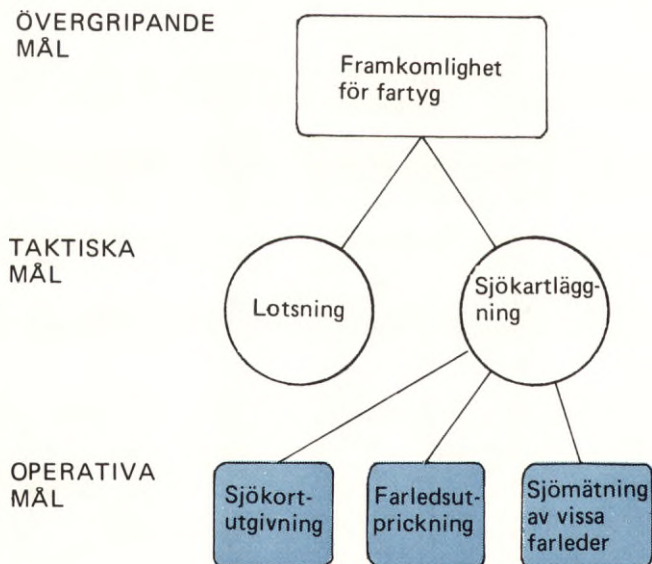
Närmast ansvarig för formuleringen av taktiska mål är enhetschefer och projektledare, men praktiskt taget alla medarbetare inom verksamheten medverkar i en eller annan form. Detta ökar motivationen och förståel-

sen av innebörden i verksamheten och projekten. Ett bra sätt att motivera medarbetarna är att låta dem medverka i själva formuleringen av målen, antingen individuellt eller i grupp. Förutom att målacceptansen underlättas så kan medarbetarnas fackkunskap bättre utnyttjas.

En alltför hög grad av inflytande på de egna målen från medarbetare och grupper av medarbetare kan i vissa fall få en ogynnsam verkan på den totala målstrukturen. Det kan uppstå målkonflikter och vissa mål kan direkt motverka överordnade mål. Eftersom det har en utomordentligt stor betydelse att så många som möjligt sluter upp kring målen, bör man snarare tillåta mindre avsteg från ett "optimalt" mål än försöka påtvinga medarbetarna mål som de står främmande inför.

Man kan undvika tillspetsade situationer genom att i obundna former systematiskt diskutera målen inom myndigheten. Det är ett sätt att nå överensstämmelse mellan medarbetarnas och verksamhetens uppfattningar om de operativa målen, så att individens eller gruppens mål blir ett medel för att nå myndighetens mål.

Figur 23 Exempel på formulering av operativa mål för sjöfartsverkets verksamhet.



När sker formuleringen av operativa mål?

Formuleringen och fastställandet av de operativa målen sker inom ramen för produktionsplaneringen, ibland även kallad operativ planering. Tidsperspektivet omspannar löpande och nästa verksamhetsår. Budgetpropositionen föreligger och anslagsramarna i stort är givna. Produktionsplaneringen samordnar framför allt de olika aktiviteterna och ser till att resurserna utnyttjas så bra som möjligt.

Operativa mål formuleras och fastställs i internbudgeteringen. De härleds från närmast föregående arbetsfas i verksamhetsplaneringen. De operativa målen måste dock prövas i detaljplaneringen/budgetarbetet, där de blir föremål för beräkning av personalåtgång och övriga kostnader för bedömning av om målen kan realiseras.

Är målen orealistiska med hänsyn till resurstillgången måste de omprövas och justeras. Det gäller operativa mål för såväl materiell produktion, t ex framställning av kartblad, som mer abstrakt verksamhet, t ex undervisning, handläggning av remisser, utfärdande av anvisningar och genomförande av utredningsprojekt. I båda fallen påverkas produktionen av vilken kvantitet och kvalitet – t ex ambitionsnivå och pris – som fastställs för det åsyftade produktionsresultatet.

Hur sker dokumentationen?

De operativa målen redovisas i projektplaner, internbudget och liknande dokument.

Vilka krav ställs på formuleringen av operativa mål?

Karaktäristiskt för en verksamhet med väl formulerade operativa mål är

- att skilda arbetsaktiviteter, projekt o d utförs med god resurshushållning, samordnat, i rätt följd och utan onödiga pauser och dröjsmål
- att det åsyftade produktionsresultatet nås.

Det innebär i sin tur att de operativa målen bör ha flera av de egenskaper som tillskrivs ett bra formulerat taktiskt mål. De bör t ex vara relevanta, realistiska och identifierbara. För att konstatera i vad mån så är fallet kan samma typer av indikatorer användas som beskrivs för taktiska mål (se s 61–64).

Därutöver kan tre andra krav ställas upp för bestämningen av operativa mål, nämligen

- att måluppfyllelsen är mät- eller indikerbar
- att målet (produktionsresultatet) kan påverkas av den som har produktionsansvaret
- att målet ger motivation.

Dessa aspekter på målbeskrivningen kan även formuleras eller tolkas som krav på

- att målen accepteras av medarbetarna
- att målen konkretiseras och preciseras.

Målacceptans

Kravet på acceptans innebär som tidigare nämnts att målen formuleras under medverkan av de personer som ska vara med och förverkliga målen. I regel formuleras operativa mål för en kombination av enskilda individer och en eller flera grupper eller enheter i organisationen.

Oavsett om ett mål ger uttryck för en eller flera individers motivation kan det innefatta ett eller flera motiv. Ofta finns flera olika motiv eller dimensioner uttryckta i målet beroende på vems situation man utgår från.

Målet "att genomföra projekt X" kan t ex vara sammansatt av ett "maktmotiv" (. . . för att öka reviområdet . . .) och ett "prestationsmotiv" (. . . för att lösa en uppgift . . .).

Ibland är det nödvändigt att prioritera vissa motiv. Ett exempel på prioriteringskriterium är tid, t ex "först handläggning av interna projekt, sedan medverkan i externa projekt". Prioriteringen kan också gälla betydelse (vikt), t ex "först tillgodose kvantitetsaspekten, därefter i mån av resurser höja kvaliteten på produkten".

Indikatorer på acceptans kan vara

- positiv inställning till verksamheten och dess mål
- känsla av gemenskap med verksamheten
- villighet att efterleva instruktioner, regler etc.

Konkretisering och precisering

Det finns skäl anta att målen i sin huvudfunktion att verka styrande fungerar bättre ju högre grad av precision som finns i målängivelsen. Om målen styrande verkan ökar, innebär detta att andra faktorer som kan verka styrande får minskad styrverkan, om inga förändringar i övrigt vidtas. Målpreciseringen kan på så sätt medföra en maktförskjutning i organisationen.

Det är dock inte givet åt vilket håll denna maktförskjutning kommer att gå. Om inflytandet över verksamheten i dag är decentraliserat kan en

Ökad grad av målstyrning och målprecisering innebära att "makten" blir mera centraliserad. Ett decentraliserat inflytande över verksamheten kan samtidigt medföra att de mål som formuleras för olika verksamhetsgrenar och aktiviteter medvetet görs allmänt oskärpta för att medge en viss handlingsfrihet och möjligheter till initiativ för enskilda medarbetare.

Mål som beskrivs i detalj och samtidigt knyts till olika typer av mer eller mindre klart uttalade belöningsystem har visat sig ge upphov till snedvridningar i organisationens handlande. Aspekter som kan mätas har dominerat kraftigt på bekostnad av icke mätbara men mer kvalitativa aspekter på ett mål.

Operativa mål används i den löpande styrningen. Detta förutsätter att återkopplingen sker tillräckligt snabbt, så att uppnådda resultat ("mätdata") kan läggas till grund för eventuella förändringar i verksamheten. Vid verksamheter med lång genomloppstid – t ex vissa produktutvecklingsprocesser – kan mätning och bedömning ofta ske först när processen praktiskt taget är helt avslutad eller ännu senare. I den mån erfarenheterna inte kan överföras till liknande processer i framtiden saknar den typen av resultatmätning intresse från styrningssynpunkt. Den är däremot intressant som underlag för vissa kontroller och för att få större realism i framtida kalkyler. För att avhjälpa brister av detta slag kan det många gånger vara ändamålsenligt att mäta riktningar i stället för tillstånd.

För att man ska kunna bedöma i vad mån det planerade produktionsresultatet uppnåtts krävs att målet ges en eller flera mätdimensioner. I många fall är det tillräckligt att helt enkelt reducera målet till sin måtenhet, t ex "byggandet av bostäder" till "antal byggda bostäder".

I vissa fall måste mätskalan hänföras inte till målet självt utan till dess "indikator". För vissa mål kan även indikatorerna vara svåra att bestämma. När det gäller att bedöma vilka faktorer som påverkar målet "familjestabilitet" i olika riktningar får man t ex nöja sig med sk kvalitativa måttstockar, t ex fråga sig om det förefaller troligt att målet kan nås eller inte.

En kommunal administratör av husbyggnadsprojekt har som mål att "förse familjer med relativt låg inkomst med bostäder med viss minimistandard". Man börjar med att fastställa en resultatindikator som "inkomstkaraktäristika för hyresgäster i färdiga projekt". Nästa steg blir att fråga vilka faktorer som bestämmer vilka slags hyresgäster som bebor ett visst husprojekt. Det principiella svaret är "hyrans storlek". I nästa steg försöker man då fastställa hur man kan stärka hyresgästernas boendebudget eller alternativt sänka deras boendekostnader.

Vilka analyser görs i formuleringen av operativa mål?

Ett väsentligt moment i produktionsplaneringen är att få olika verksamheter, projekt o d att samverka så effektivt som möjligt under det löpande verksamhetsåret. Detta förutsätter att man har kunskap om t ex vilket produktionsresultat (output) som erhålls vid olika resursinsatser (input). Ofta är det fråga om relativt enkla beskrivningar av relationen input-output, t ex styckkostnader och handläggningstid per ärende.

Output

Produktionsresultaten kan vara av många slag och klassificeras efter skilda principer. Starkt förenklat kan man tala om en klassificering i

- serieproduktion av homogena och identiska produkter eller tjänster, t ex körkort, vaccinationer, stansning och maskinskrivning
- massproduktion av unika och oberoende produkter med vissa gemensamma drag, t ex vägbyggande och lotsning
- unika och icke avgränsbara produkter, t ex isbrytning.

Beskrivningen av output eller resultatet av verksamheten har ingen enhetlig form utan varierar beroende på beslutssituationen och förutsättningarna.

Input

Resursinsatsen kan uttryckas i form av personal, utrustning, materiel, kapital m m. Beskrivningar av input är f n relativt välutvecklade och behöver därför här inte närmare diskuteras. Man har med andra ord ett bra grepp om vilka resurser man förbrukar i verksamheten. För att kunna välja och jämföra olika resurskombinationer uttrycks resursinsatsen i regel i kostnader, dvs kronor. Kostnadsutvecklingen för olika slag av resurser är här av intresse. Genom att granska tidigare utnyttjade resurskombinationer och ställa dessa i relation till produktionsresultaten kan man få vägledning för avvägning av resursinsatser under kommande år och även incitament till rationaliseringsåtgärder.

Kostnads- och resultatredovisning

Det framhålls ofta som önskvärt att knyta samman kostnads- och resultatredovisning, så att de i huvudsak avser samma objekt. Därigenom skulle t ex styckkostnader enkelt kunna beräknas. Skillnader i beslutssituationerna påverkar också möjligheterna att nå en entydig överensstämmelse mellan kostnader och resultat. I samband med kostnads kalkylering bestämmer beslutssituationen vilka kostnader som är relevanta och vilka möjligheter man har att påverka olika slags kostnader. Kostnaden för en produktionsökning med tio procent kan i vissa fall bli mer än tio gånger så stor som en ökning med en procent. Detta gör det svårt att meningsfullt ange kostnader utan att ha kännedom om för vilket syfte och hur informationen skall användas.

Om man inriktar sig på att skapa en systematisk likformighet mellan kostnads- och resultatredovisning riskerar man alltså att samla på sig relativt ointressant och dyrköpt information. Såväl kostnads kalkylering som resultatbeskrivning bör ta hänsyn till att beslut ofta gäller olika sammansatta "paket", inte enstaka produkter. En resultatbeskrivning behöver inte läsas till varje kostnadsställe eller kostnadsbärare i redovisningen. Däremot är det önskvärt att en resultatbeskrivning tas som utgångspunkt vid beslut om verksamhetsförändringar.

Det relativt korta tidsperspektivet i produktionsplaneringen och trögheten i anpassningen till förändringar kräver också tillgång till information om faktorer som kan begränsa handlingsfriheten. Det gäller bl a andra sidoordnade operativa mål och beräknade finansiella och personella resurser under det löpande och närmaste året. I t ex en producerande verksamhet får leveransmålet inte vara större än produktionsmål plus lager, om endast egen produktion kan användas. De operativa målen måste formuleras med beaktande av de ramvillkor som t ex resurstillgången innebär. Även immateriella tillgångar såsom "know-how" har betydelse för ambitionerna i målsättningen.

Förutom dessa "övre" begränsningar kan man även tala om "nedre" begränsningar, t ex vissa minimikrav på resursutnyttjandet och kapacitetsutnyttjandet, för att få en godtagbar resursanvändning i olika delar av verksamheten.

Inte sällan vill man också veta om det kanske finns en annan produktionsteknologi som ger ett bättre resursutnyttjande. Sådana analyser kan naturligtvis göras mer eller mindre avancerade men även ganska blygsamma ansatser har sitt intresse, t ex att jämföra styckkostnader i likartade verksamheter eller bilda enkla index som visar styckkostnadernas utveckling över tiden.

En stor svårighet i offentlig verksamhet är att finna normer för jämförelser både vid framtagande av produktionsfunktioner och vid bakåtblickande kontroller. För att vara meningsfull måste en produktionsfunktion ange största möjliga produktion vid viss kostnad eller minsta möjliga kostnad vid viss produktion. Detta krav kan ofta bara delvis tillgodoses. I övrigt försöker man finna jämförbara aktiviteter hos andra myndigheter och företag. Domänverket har t ex gjort jämförelser med ett privat företag, vars produktion är likartad. Myndigheter med regionalt uppdelad verksamhet kan ofta jämföra förhållanden och lösningar inom olika distrikt.

Hur formuleras operativa mål?

För att operativa mål ska få önskad styreffekt bör de preciseras för mindre delar av verksamheten. Målen måste formuleras enkelt, så att man undviker tolkningssvårigheter. Enkelheten gynnas också om man kvantifierar målen, där detta är möjligt och meningsfullt. Målen blir då lättare att överblicka och uppfattas oftast som mer entydiga. Dessutom bör alla operativa mål bindas i tiden, så att man vet när målet ska vara uppnått. Målen, eller produktionsresultaten, definieras efter skilda principer beroende på myndigheternas inriktning.

Tjänste- och varuproducerande myndigheter

För tjänste- och varuproducerande verksamheter bör produktionsresultatet normalt kunna bestämmas såväl kvantitativt som kvalitativt. För riks försäkringsverket, som svarar för bl a utbetalning av olika försäkringsersättningar, kan produktionsresultatet uttryckas i antal utbetalningar under ett visst år. Kvalitetsaspekten kommer till uttryck i att korrekt belopp utbetalas vid avtalad tidpunkt.

Metamyndigheter

Metamyndigheterna – statens personalnämnd, statskontoret, riksrevisionsverket m fl – biträder andra myndigheter med "know-how" i bl a ekonomi-administrativa frågor. De operativa målen – produktionsresultatet – kan här formuleras som kunskapsmål eller kompetensmål inom olika projekt eller ämnesområden.

Myndigheter med tillsynsfunktioner

För myndigheter med framför allt tillsynsfunktioner, t ex skolöverstyrelsen, kan det vara svårare att definiera produktionsresultatet. Detta får då uttryckas i resursinsats eller snarare aktivitetsnivå. Inom sjukvård och trafikövervakning kan man få tillgripa mått som antal vård dagar resp övervakningstimmar per år. Sådana måttenheter blir meningsfulla endast om de kombineras med uppgifter om antalet personer som berörs av produktionsresultatet, t ex antal patienter resp bilister.

Myndigheter med beredskapsfunktioner

Några myndigheter, bl a överstyrelsen för ekonomiskt försvar och försvaret i dess helhet, svarar för beredskapsåtgärder i form av lagerrhållning och planläggning. Här kan produktionsresultatet uttryckas i färdiga planer för olika krissituationer.

Vad är program och programstruktur?

En mål-medelstruktur kan i regel inte utan vidare läggas till grund för planering och uppföljning utan måste först bearbetas genom en s k programstrukturering. Detta innebär att resultatet av mål-medelanalysen översätts till ändamålsinriktade verksamheter genom programindelingen.

Program En grundläggande idé i SEA-systemet är ändamålsindelingen av verksamheten i program. Ett program omfattar således verksamheter med gemensamt mål.¹ Programmet kan vanligen delas upp i ett antal delprogram.

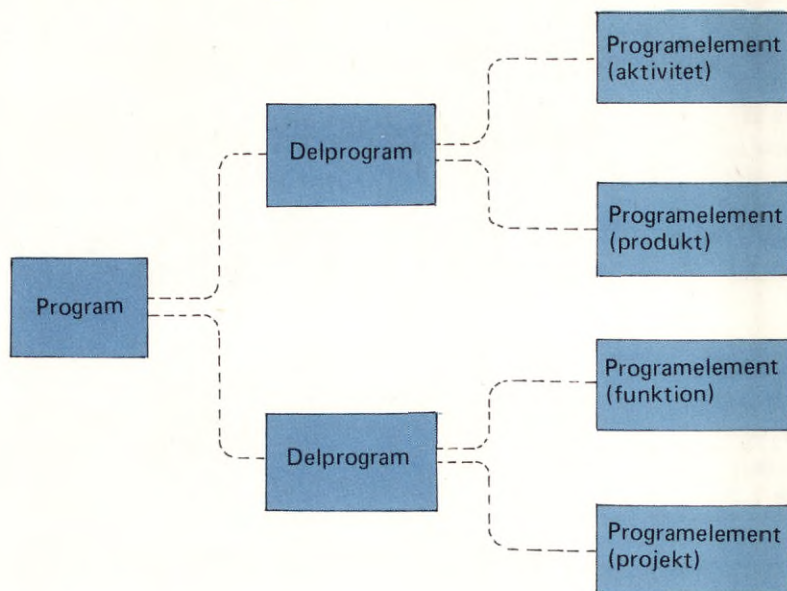
Delprogram Delprogrammen omfattar verksamheter som kan hänföras till ett mera specifikt delmål inom ramen för programmets mål.

Programelement Delprogrammen kan i regel spjälkas upp i s k programelement, t ex aktiviteter, produkter, funktioner, projekt m m, som bidrar till att främja delprogrammets mål. Varje programelement är en integrerad del i ett delprogram och/eller program. Ett programelement kan i form av t ex ett projekt inrymma personalinsatser, utrustning och finansiella resurser.

Program, delprogram och programelement bildar tillsammans en s k programstruktur. Ofta illustreras en programstruktur som en "hierarkisk gaffel".

¹ Begreppet "program" har i programbudgetutredningen (SOU 1967:11) definierats som "en plan över prestationer och kostnader för en verksamhet som syftar till ett angivet ändamål".

Den statliga budgetutredningen har i sitt betänkande (SOU 1973:43) definierat ett program som "aktiviteter som på ett samspelt sätt eller som substitut är inriktade mot sektorns mål". En sektor är ett större offentligt, företrädesvis statligt verksamhetsområde med gemensamma eller likartade mål.



Figur 24 En programstruktur kan illustreras som en hierarkisk gaffel.

Programstrukturen ska utvisa vad man syftar till med verksamheten och vilka uppgifter verket har att utföra och är således ett sätt att beskriva verksamheten. Programmen anknyter till de olika slag av tjänster och funktioner som utförs inom myndigheten. Programstrukturen är också ett uttryck för den valda strategin som är relaterad till anslagssystemet.

Genom att bygga upp såväl planeringen som budgeteringen och redovisning i program skapas förutsättningar för en bättre samordning och avvägning mellan olika verksamhetsområden. En sådan planering och uppföljning bör också kunna bidra till att personalens sakkunskap i olika frågor utnyttjas bättre. Det kan ske genom att berörd personal bildar programgrupper, som utgör naturliga och effektiva fora för gemensamma diskussioner med en enhetlig referensram, nämligen verksamhetens mål. På sikt bör det också leda till ökad arbetsmotivation och ge impulser till rationaliseringsåtgärder och metodutveckling.

Vem deltar i utformningen av programstrukturen?

Deltagandet i utformningen av programstrukturen följer i allt väsentligt mönstret från målformuleringsarbetet. I övergripande frågor och för grundidéer till indelning i program svarar främst verksamheten med

erforderlig assistans från personal med fackkunskap. När det krävs större detaljkunskap om verksamheten, t ex för indelning i delprogram och programelement, deltar fler personer i arbetet. Naturligast är att driva programstruktureringsarbetet parallellt med de olika stegen i målformuleringsarbetet, eftersom programmen i princip speglar målmedelstrukturen.

När sker programstruktureringen?

Samtidigt med att verksamhetens mål förändras bör också programstrukturen ändras. En programstruktur har således varierande livslängd och bör kontinuerligt prövas och ses över parallellt med översynen av verksamhetens mål. Lämpligen sker det i anslutning till de strategiska övervägandena. Programindelningen bör dock ha en livslängd på minst 6–7 år och delprogrammen åtminstone 3–4 år. Programelementen kan ha tämligen kort varaktighet, ibland endast 1–2 år.

Hur sker dokumentationen?

Programstrukturen redovisas – med hänsyn till sin nyckelfunktion – i flertalet plan- och budgetdokument, t ex verksamhetsplanen, anslagsframställningen och budgeten.

Vad används en programstruktur till?

Den information som samlas i en programstruktur kan ha flera syften eller användningsområden. Främst används den för

- planering, prioritering och fördelning
- ledning och styrning
- uppföljning och kontroll.

Planering

För planering krävs information som huvudsakligen är målinriktad både mot externa mål, dvs statsmakternas mål, och interna mål.

Ledning och styrning

Den dagliga arbetsledningen kräver framför allt information som kan ge underlag för distinkta anvisningar för verksamhetsdriften. Strukturen blir här mera orienterad mot organisatoriska enheter eller ansvarsområden.

Uppföljning och kontroll

Uppföljning och kontroll av verksamheten stöder sig på information om t ex kostnader och uppnådda produktionsresultat.

De olika användningsområdena är delvis motstridiga. I allmänhet blir det därför fråga om en kompromiss mellan flera krav eller önskemål, det gäller att finna en gemensam "nämnare".

En programstruktur kan dock inte väntas tillgodose användarens alla krav på information. En stor del av informationen får sökas på annat håll, även utanför den egna organisationen.

Inte heller säger programstrukturen något om "värdet" av enskilda program, delprogram etc. Den ger därför ingen automatisk vägledning för resursallokeringen.

Ofta kan man tänka sig en rad olika programstrukturer, som var och en har sina för- och nackdelar. Det är därför en orealistisk målsättning att redan från början försöka finna den "rätta" programstrukturen. I stället bör man försöka finna en någorlunda konsistent och täckande grundsyn på programstrukturen, som sedan successivt kan utvecklas i takt med vunna erfarenheter.

Hur görs en programstruktur?

En hittills relativt vanlig utgångspunkt för indelningen i program har varit de medel som valts för att främja övergripande mål.¹ Denna metod tillämpas av flertalet myndigheter som har programanslag, t ex arbetsmarknadsverket och arbetarskyddsstyrelsen.

Arbetarskyddsstyrelsen har i dag (1975) följande programindelning:

- 1) Allmänna myndighetsuppgifter
- 2) Forsknings- och utredningsverksamhet
- 3) Anvisningsarbete
- 4) Tillsyn och förhandsgranskning
- 5) Utbildning och information
- 6) Administrativt hjälpprogram (ingår inte i den formella programstrukturen).

Programindelningen knyter an till de s k arbetsmiljöpolitiska medlen. Dessa är exempelvis förhandlingsverksamhet, information med utbildning, förhandsgranskning, påverkan på arbetsgivare, leverantörer etc, kontroll, föreskrifter, anvisningar, normer och lagstiftning. Medlet lagstiftning används både som vägledare och som garanti för att de anställdas intressen blir tillgodosedda.

¹ Se vidare Bilaga 1, Myndigheters programindelningar budgetåret 1973/1974, s 99.

Målet för verksamheten har formulerats i prop 1973:130: ”att skapa sådana förhållanden i arbetslivet att de anställda skyddas till hälsa och säkerhet. Skyddsverksamheten bör bedrivas genom förebyggande åtgärder mot olycksfall och ohälsa i samband med arbetet”.

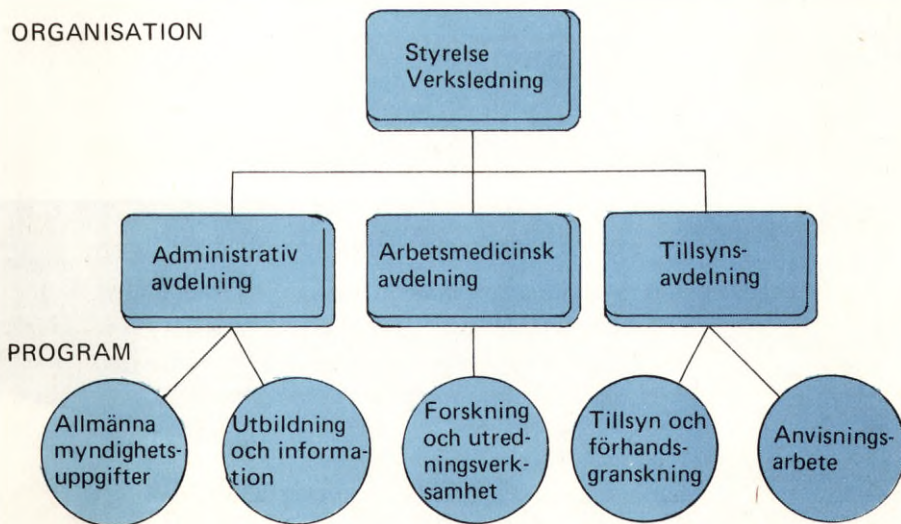
Fördelarna med denna programstruktur är att den relativt väl ansluter till organisationen (se figur 25).

Men indelningen har också sina nackdelar.

- Inom programmen (t ex 2 och 4) finns likartade arbetsuppgifter, ofta med samma avnämare.
- Antalet program är väl stort. (3) Anvisningsarbete, (5) utbildning och information samt (6) administrativt hjälpprogram bör kunna integreras i program 2 resp 4.
- Programstrukturen är – sedd som kommunikationslänk med statsmakterna – alltför värdeneutral för politiska avvägningar.

Många kritiska aspekter kan alltså läggas på programstrukturen. Den kan bedömas utifrån en rad olika kriterier eller användningsområden. En central utgångspunkt för programstruktureringsarbetet är därför att klart ange för vilket ändamål programstrukturen ska användas, dvs vilken information strukturen ska avkasta. I regel – kanske framför allt i dialogen med statsmakterna, dvs i budgetprocessen – är det i första hand för resursavvägning och prioritering av olika verksamheter i kombination med uppföljning av kostnader och resultat.

Figur 25 Arbetarskyddstyrelsens organisation och program i stora drag.



Programstrukturering i tre steg

Programstruktureringen bör på samma sätt som mål-medelanalysen ses som en återkommande process med successiva anpassningar i olika arbetssteg. Antalet arbetssteg överensstämmer med antalet nivåer i programstrukturen, i regel tre nivåer.

Största svårigheten brukar vara förknippad med steg 1, dvs indelningen i program. Lyckas man med detta brukar även delprogramindelningen och den fortsatta indelningen i funktioner, projekt etc bli bra. Ju längre ner i strukturen man tränger, desto svårare blir det att formulera några generella riktlinjer för indelningen. På exempelvis "programelementnivå" domineras indelningen helt av problemsituationen, lokala förutsättningar etc.

Indelning i program (steg 1)

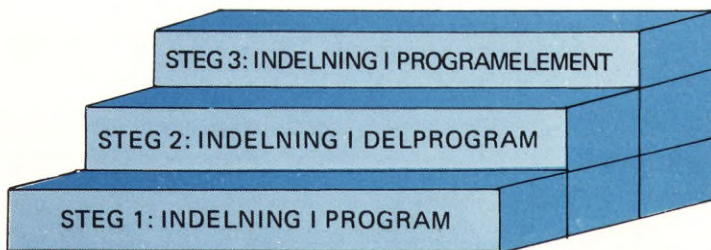
I regel utgår man från verksamhetens övergripande mål eller, om något sådant inte formulerats, från myndighetens instruktion och andra författningar som reglerar verksamheten.

Ändamåls- orienterad pro- gramindelning

I första hand bör man sträva efter en mål-(ändamåls-)orienterad programstruktur. Vid struktureringen kan därför frågor av följande typ diskuteras:

- Vilket är det gemensamma målet för hela myndigheten?
- Vilka verksamhetsgrenar med särskilda mål kan urskiljas?
- Vilket mål är verksamheten främst inriktad på?
- Vilka har nytta av verksamheten?

Figur 26 Programstrukturering i tre steg.



Exempel

Statens väg- och trafikinstitut (VTI) kan tjäna som exempel på en verksamhet med ändamålsorienterad programindelning.

Syftet med VTIs verksamhet framgår i allt väsentligt av verksamhetsinstruktionen 2–3 §§ (SFS 1971:233):

2 § Institutet svarar för forsknings- och utvecklingsverksamhet avseende vägar, vägtrafik och vägtrafiksäkerhet, i den mån sådana uppgifter icke ankommer på annan statlig myndighet.

Institutet utför forsknings- och utvecklingsarbete avseende andra transport- och trafikgrenar, om sådant arbete låter sig förena med övrig verksamhet vid institutet.

3 § Det åligger institutet särskilt att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete, bedriva systematisk informations- och dokumentationsverksamhet rörande forskning och utveckling och därvid sprida kännedom om de resultat som nåtts i institutets verksamhet, samverka med universitet och högskolor för att främja undervisningen på de vetenskapliga och tekniska områden som omfattas av institutets verksamhet.

Instruktionen utgör verksamhetens ram och anger inom vilka huvudområden institutet ska verka. VTI svarar således för forsknings- och utvecklingsverksamhet avseende vägar, vägtrafik och vägtrafiksäkerhet. De mer preciserade riktlinjerna måste emellertid formuleras av institutet i nära samråd med institutets intressenter och uppdragsgivare, t ex departementet, vägverket, trafiksäkerhetsverket, rikspolisstyrelsen, luftfartsverket, transportforskningsdelegationen, kommuner, försäkringsbolag, bilfabrikanter och motororganisationer.

Målet för VTIs verksamhet kan något förenklat sägas vara ”att på uppdrag eller på eget initiativ (dvs via anslag) till lägsta möjliga kostnad producera ett adekvat beslutsunderlag”.

En ändamålsorienterad programstruktur innebär att verksamheten indelas i program som är relaterade till kunskapsområden där forskning bör bedrivas. Programstrukturen bör ge information om hur forskningsresultaten utnyttjas och vilken effekt de får för avnämarna.

VTIs forskningsområde kan också beskrivas i systemtermer (jfr systemanalysen s 48). Ringarna i figur 27 markerar avgränsade forskningsområden (=delsystem) inom vägtransportväsendet (=systemet).

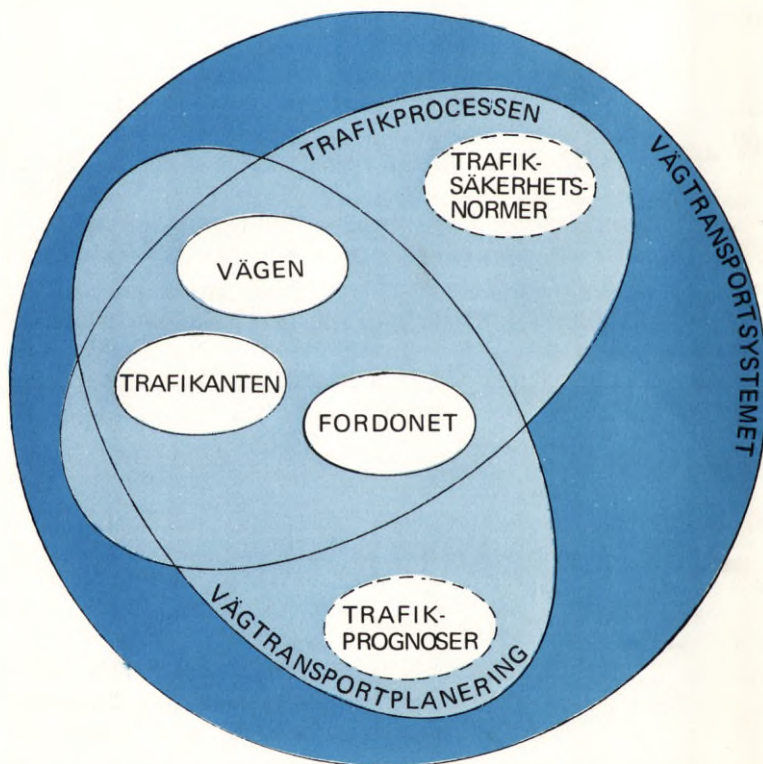
Ett viktigt delsystem är *vägen* som konkret konstruktion eller byggnad. Den kan i sin tur studeras ur olika betydelsefulla aspekter, nämligen

väglinjen, vägkroppen och vägbanan. Till dessa knyts olika specifika tekniska processer, nämligen projektering, byggande och underhåll. Var och en av dessa processer utgör ett angeläget forskningsområde med stor ekonomisk räckvidd.

Ett annat delsystem är *fordonet* som studeras i fråga om köregenskaper och yttre och inre konstruktioner. Framför allt egenskaper hos fordonet som påverkar trafiksäkerheten är i detta sammanhang ett angeläget forskningsområde.

Ytterligare ett viktigt delsystem är *trafikanten*, dvs människan i trafiken och hennes beteende. Forskningsinsatser är också i detta avseende väsentliga för bl a trafiksäkerheten.

Slutligen kan man studera de olika delarna människa–fordon–väg i samverkan och tillsammans med andra delar i vägtransportsystemet. Ett sådant samverkande delsystem är *trafikprocessen*, där andra "bitar" ingår, t ex trafiksäkerhetsnormer, väg- och gatureglering och underhåll av vägnätet.



Figur 27 Olika forskningsområden som delsystem i vägtransportsystemet.

Ett annat flerdimensionellt delsystem är *vägtransportplanering*, som förutom kombinationen människa-fordon-väg innehåller trafikprogrammer.

Med bl a dessa utgångspunkter finns följande programindelning för VTI (1974/1975):

- 1) Myndighetsuppgifter
- 2) Vägtransportplanering
- 3) Väg
- 4) Fordon
- 5) Trafikant
- 6) Trafikprocess.

Bortsett från programmet (1) myndighetsuppgifter utgör de övriga programmen relativt väl avgränsade och konsistenta forskningsområden inom vägtransportpolitiken.

Programindelningen kan under nuvarande betingelser sägas vara ändamålsenlig för såväl VTIs interna planering och marknadsföring som statsmakternas behov av beslutsunderlag och krav på redovisning.

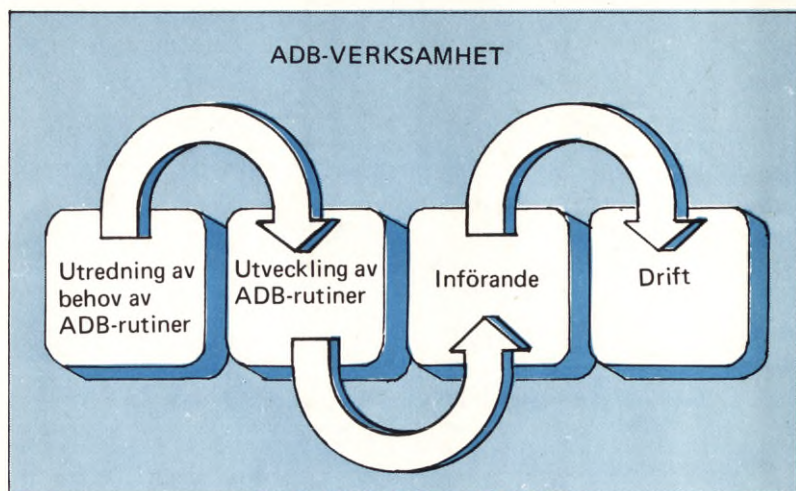
Programindelning efter typer av tjänster eller varor

En annan princip är att indela verksamheten efter karaktären på olika typer av tjänster eller varor. Denna indelningsgrund går ofta att föra tillbaka på ett strikt mål-medeltänkande, där medlen mer eller mindre direkt konstituerar programmen för verksamheten. Så är exempelvis fallet i fråga om kriminalvården eller mera korrekt "kriminalvårdsenheter med särskild budget", dvs de enheter som ingår i försöksverksamheten med programbudgetering. För dessa gäller (1974) följande programstruktur:

- 1) Vård och tillsyn
- 2) Arbete och utbildning.

Arbetskyddsstyrelsens programindelning, som tidigare beskrivits (se s 82), är ett annat exempel på "medeltänkande" som grund för programstrukturering.

I diskussionerna kring programindelningen har ofta hävdats att valet av medel – och därmed programindelning efter medel – skulle vara det för statsmakterna politiskt intressanta. Verkligheten har emellertid i flera fall visat att denna indelningsgrund har en mycket begränsad användning och att man i själva verket mestadels arbetar i andra strukturer och "skärningar".



Figur 28 Några produktionsled i en ADB-process.

Programindelning efter steg i en produktionsprocess

För vissa verksamheter kan det vara relevant att vid indelningen utgå från olika steg i en produktionsprocess. En ADB-verksamhet kan exempelvis spjälkas upp i olika produktionsled som utredning, utveckling, införande och drift.

Av de drygt 20 myndigheter som i dag ingår i försöksverksamheten med programbudgetering har egentligen ingen en programindelning som knyter an till "steg i produktionsprocessen".

Programindelning efter ansvarsförhållande

Man kan också tänka sig en indelning som tar fasta på ansvarsförhållanden i organisationen, t ex för information, utbildning, utredning och redovisning. Spår av sådant tänkande, ofta i kombination med ett funktionstänkande, återfinns hos flera myndigheter, t ex kriminalvårdsstyrelsen och patent- och registreringsverket.

Programindelning efter finansiering

En annan vanlig – men tveksam – form av programindelning är efter finansiering.¹ I regel är det fråga om myndigheter med uppdragsverksamhet, t ex statistiska centralbyrån och statens provningsanstalt.

Statens provningsanstalt har t ex följande programindelning:

- 1) Uppdragsverksamhet
- 2) Egen forskning
- 3) Myndighetsuppgifter.

¹ Se vidare Bilaga 3. Program och anslag för myndigheter med uppdragsverksamhet, s 105.

Ett motiv till programindelning av verksamheten efter hur denna finansieras, dvs i egen regi med anslag eller med intäkter av uppdrag, är att statsmakterna kräver att kostnader och intäkter i verksamheterna redovisas efter dessa principer. Givetvis bör detta krav tillgodoses men kanske på annat sätt än som nu sker.

I programbudgeteringens och SEA-systemets grundfilosofi ligger nämligen att alla kostnader behandlas på likartat sätt oberoende av bl a finansieringssätt. En programstruktur byggd på företagsekonomiska kriterier kan lätt snedvrída verksamhetsinriktningen. Den beaktar inte hur angelägen en verksamhet kan vara ur samhällsekonomisk eller social synvinkel.

Konglomerat av indelningen i program

Som tidigare framhållits blir programindelningen ofta en kompromiss mellan flera olika krav eller önskemål om vilken information strukturen ska ge användaren. Vägverkets programindelning (1974) antyder en sådan kompromiss:

- 1) Ämbetsverksuppgifter
- 2) Statlig väghållning
- 3) Kommunal väghållning
- 4) Enskild väghållning
- 5) Uppdragsverksamhet.

Rent allmänt kan sägas att antalet program – för att inte bli alltför svåra att överblicka – inte bör överstiga åtta eller nio. Helst bör de vara endast tre eller fyra. Programmens benämningar bör väljas med omsorg, så att de i möjligaste mån anger innehållet i programmet.

Grundforskning och liknande verksamheter, t ex generell metodutveckling, bör redovisas som eget program eller tas upp som ett delprogram. Tillämpad forskning och produktutveckling bör däremot hänföras till och integreras i berörda program.

Egen administration och interna myndighetsuppgifter kan antingen redovisas som ett eget program eller tas upp som ett delprogram. Det sistnämnda förfaringsättet bör tillämpas framför allt när dessa kostnader fördelade på resp program är relativt små.

En tillämpning av ovan redovisade principer på SMHI (en strategiformulering återges på s 56) skulle då kunna ge åtminstone fyra möjliga programindelningar:

- en tekniskt inriktad indelning med tonvikten på tre eller fyra verksamhetsområden – meteorologi, vädertjänst, klimatologi och hydrologi (oceanografi)
- en programindelning som ansluter sig till sättet att finansiera verksamheten – egen verksamhet och uppdragsverksamhet
- en avnämningarorienterad indelning där programmen avspeglar intressen-

ternas behov av information från olika delar av SMHIs verksamhet
 en programindelning som är en kombination av två eller tre av ovanstående strukturer.

En *tekniskt inriktad indelning* har den fördelen att den ansluter sig tämligen väl till nuvarande organisation och ansvarsfördelning. En nackdel är att det inom de olika verksamheterna delvis finns likartade arbetsuppgifter med samma avnämare. Av den anledningen borde vissa aktiviteter grupperas i ett och samma program oavsett organisationstillhörighet.

Att indela verksamheten i två program – ett *för anslagsfinansierad verksamhet* och ett *för uppdragsfinansierad* – innebär fördelar om en sådan indelning också ger statsmakerna tillräckligt bra styrningsmöjligheter. Nackdelen med denna indelning är att avnämarentressena – vilka utgör en viktig informationsbit för statsmakerna när de bedömer behovet – inte kommer att framgå tillräckligt klart.

En rent *avnämrorienterad programindelning* innehåller sådana uppgifter, men däremot inget om SMHIs relativt stora allmänverksamhet.

En programindelning som har inslag av två eller tre indelningsgrunder enligt ovan kan sägas ligga i *kompromissens* tecken med dess inbyggda för- och nackdelar. Med denna utgångspunkt kan SMHIs verksamhet indelas i tre program, nämligen

- 1) Ämbetsverksuppgifter
- 2) Trafikinformation
- 3) Information om miljöförhållanden och naturresurser.

Programmet (1) ämbetsverksuppgifter omfattar SMHIs internationella verksamhet inkl deltagande i internationella organisationer. Vidare ingår de hydrologiska, meteorologiska och oceanografiska basnäten för observationer, mätningar, administration, inspektion, underhåll av stationer etc. I programmet ingår också de periodiska publikationerna, massmediakontakter, biblioteksverksamhet etc. Det kan givetvis diskuteras om programmet inte borde delas upp på dels "rena" förvaltningsuppgifter, dels verksamheter som rör mätningar och informationsinsamling. I så fall skulle det bli totalt fyra program.

Programmet (2) trafikinformation omfattar information till trafiksektorns avnämare, dvs luftfarten, sjöfarten och vägfarare.

Programmet (3) information om miljöförhållanden etc omfattar information som rör miljöförhållanden i vid mening och utnyttjande av naturtillgångar. Verksamheten berör luftvärd, vattenvärd samt information till lantbruk, skogsbruk, fiske, industri och kommuner i den mån sådan information inte ingår i programmet (1) ämbetsuppgifter.

Indelning i delprogram (steg 2)

I steg två överväger man vilken indelningsgrund man ska ha för delprogrammen. Det gäller således att finna en relevant dimension för den fortsatta indelningen. Man kan tänka sig flera olika indelningsgrunder, t ex att dela upp verksamheten efter

- målgrupper (t ex fotgängare, bilister etc)
- geografisk indelning (t ex kommuner, län etc)
- lagsystem (t ex brottmål, förvaltningsmål etc)
- demografisk indelning (t ex kön, ålder etc).

Man kan exempelvis för ett åtgärdsprogram för preventiv kriminalvård göra en delprogramindelning efter målgrupp och ålder (barn och ungdom upp till 20 år resp vuxna) eller efter geografisk indelning (områden av tätorts- resp glesbygdskaraktär). Vilken indelningsgrund som väljs är beroende av vilken "dimension" som beslutsfattarna finner mest angelägen eller ändamålsenlig.

En annan indelningsgrund för delprogrammen kan vara en ytterligare funktionsuppdelning av verksamheten, antingen efter förekommande produkter och tjänster, eller efter aktiviteter i verksamheten. Ibland glider dock begreppen "tjänster" och "aktiviteter" i varandra och får i väsentliga avseenden likartad innebörd.

Funktionsindelning

En vidare funktionsindelning av verksamheten har hittills varit en vanlig indelningsgrund för delprogrammen. Så är exempelvis fallet i arbetsmarknadsverket och sjöfartsverket.

Sjöfartsverkets program och delprogram

Program	Delprogram
Farledsverksamhet exkl isbrytning	Central administration
	Utvecklingsverksamhet
	Regional administration
	Fyror och andra säkerhetsanstalter
	Radionavigeringsstationer
	Kanaler och fördjupade farleder
	Sjöräddning m m
	Allmän sjökartläggning
	Lotsväsendet
	Publikationer
Isbrytning	—
Fartygsverksamhet	Central administration
	Sjöfartsinspektionen m m
	Skeppsmätning
	Registrering av fartyg
	Sjöteknisk utredningsverksamhet
Övrig verksamhet	Sjömansnämnden
	Central administration
	Militär sjökartläggning
	Radiotjänst åt sjöfarten

På motsvarande sätt skulle man för det tidigare exemplet från tandvården (se s 41) kunna tänka sig en delprogramindelning efter funktion, dvs i tandhälsovård och tandsjukvård. En sådan indelning skulle direkt anknyta till målstrukturen för tandvården.

Behovsindelning

En alternativ indelningsgrund för tandvården – kanske mera lämplig för politiska överväganden – är efter s k behovsgrupper och ålder. Exempel: behovsgrupp A = barn i åldern 0–2 år, behovsgrupp B = barn i åldern 3–6 år, behovsgrupp C = barn i åldern 7–16 år, behovsgrupp D = barn och ungdom i åldern 17–19 år, behovsgrupp E = vuxna i åldern 20–44 år etc. Indelning i åldersgrupper (behovsgrupper) har också den fördelen att den underlättar prognostisering, planering och uppföljning av tandvårdsinsatser.

Program- och delprogramindelning för tandvård

Alternativ 1 (funktionsorienterad)		Alternativ 2 (avnämningarorienterad)	
Program	Delprogram	Program	Delprogram
Tandvård	Tandhälsovård Tandsjukvård	Tandvård	Behovsgrupp A Behovsgrupp B Behovsgrupp C Behovsgrupp D etc

Produktorienterad indelning

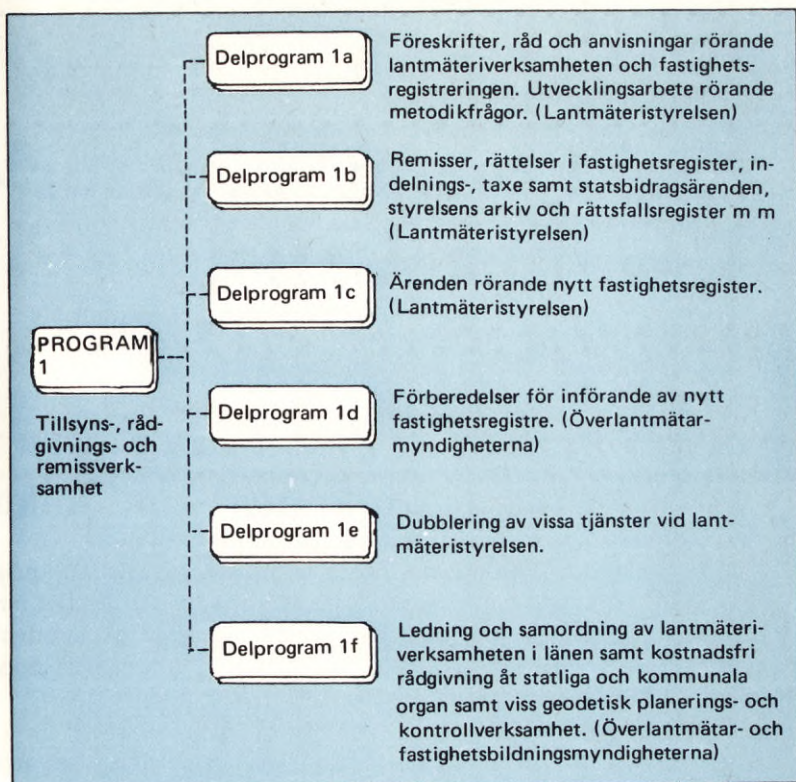
En fn inte så vanlig – men sannolikt mycket relevant och användbar – grund för indelning i delprogram är efter förekommande ”produkter”. Inslag av sådant tänkande finns i vissa indelningar, t ex för sjöfartsverket.

Problemorienterad indelning

En annan mycket användbar indelning av delprogram är efter problemens karaktär. En sådan problemorienterad struktur har den fördelen att den ofta uppfattas som relevant och leder fram till verklighetsanpassande lösningar. Givetvis är livslängden på strukturen mera begränsad och beroende av problemens varaktighet. Den bör därför omprövas i takt med vad avnämarna uppfattar som angelägna problem. Strukturen bör dock inte anpassas så väl att den kräver justeringar varje år.

Lantmäteriverket redovisar i sin verksamhetsplan för 1974 inom programmet (1) tillsyns-, rådgivnings- och remissverksamhet en delprogramstruktur som i vissa avseenden kan karaktäriseras som problemorienterad, t ex delprogrammen 1c, 1d och 1e.

Inte sällan uppkommer svåra indelningsproblem, t ex då man för beslutsfattandet är intresserad av framför allt en speciell målgrupp, t ex barn och ungdom, medan det praktiska genomförandet av åtgärder riktade mot målgruppen kanske är betjänt av en annan struktur. Det kan gälla ett samlat åtgärds paket, omfattande hälsovård, utbildning,



Figur 29 Problemorienterad delprogramstruktur för lantmäteriverket.

fritid etc, där beslutsfattandet inte tar sikte på de enskilda aktiviteterna utan på målgruppen. I de flesta fallen bör man välja en struktur som främjar det politiska beslutsfattandet.

Indelning i programelement (steg 3)

En fortsatt indelning av verksamheten kan göras med utgångspunkt i t ex olika typer av åtgärder, aktiviteter, projekt etc. Indelningen ska dock inte föras längre än vad som är meningsfullt för exempelvis resursfördelning och uppföljning. Programstruktureringen får inte bli ett självändamål.

Programelementen bör resultera i en identifierbar slutprodukt (slutprestation), som helst är mätbar eller indikerbar (jfr kapitlet om operativa mål och kravet på mätbarhet, s 74). S k delprestationer bör inkluderas i programelementen.

I regel bör en programstruktur inte innehålla fler än tre till fyra nivåer. Fler än fyra tenderar att göra strukturen oöverskådlig.

Programstruktur och organisation

Programstrukturen – en "finkostym"

Myndigheternas nuvarande interna organisation präglas i väsentliga avseenden av funktions- och ansvarstänkande. Det innebär en uppdelning av verksamheten i t ex utredning, drift, information, administration och underhåll. Var och en av dessa funktioner representerar samtidigt ett ansvarsområde.

I flera fall har man i gruppen av myndigheter som ingår i försöksverksamheten med programbudgetering varit tvungen att arbeta i två strukturer, dels en organisatorisk indelning, dels en programindelning. I regel har den organisatoriska indelningen dominerat i styrningen av verksamheten, medan programstrukturen blivit en "finkostym" som man använder i umgänget med statsmakterna. Man räknar om resurserna (t ex i kronor och persondagar) mellan program och organisation, från sektion/byrå/avdelning till program i petita och från program till avdelning/byrå/sektion när det gäller internbudget och uppföljning. Det är dock önskvärt att söka åstadkomma överensstämmelse mellan programstrukturen och organisationen. Det kan emellertid erbjuda svårigheter. Då är matrisorganisationen en utväg.

Matrisorganisationens innebörd

På samma sätt som man samlar information om organisatoriska enheter kan man sammanställa information efter andra kriterier, såsom verksamhetens mål eller dylikt. Den organisatoriska strukturen och programstrukturen är två förenliga, men inte nödvändigtvis sammanfallande sätt att beskriva verksamheten.

Resonemanget illustreras i figur 30, där programmen rätlinjigt skär organisationen.

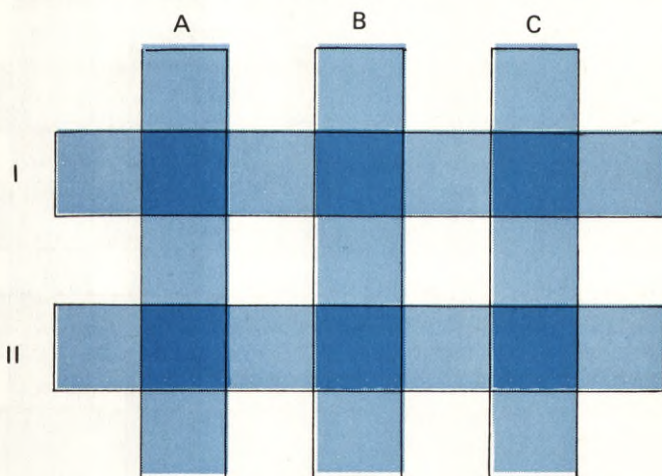
Teoretiskt kan man naturligtvis också tänka sig t ex tredimensionella strukturer, men i praktiken torde då samordningsproblemen – som är tillräckligt stora vid tvådimensionella strukturer – bli så stora att sådana strukturer saknar större intresse.

Grundprinciper

Grundprinciperna för matrisorganisationen kan sammanfattas i några punkter som är valda för att ställa denna organisationsstruktur i kontrast till den traditionella byråkratiska organisationen.

- Matrisorganisationen kännetecknas av en dubbel uppsättning formellt sanktionerade relationer, som reglerar förhållandena mellan medarbetarna.
- Den vertikala strukturen motsvarar närmast den traditionella hierarkiska strukturen, som är baserad på specialiserad kompetens och arbetsfördelning (differentiering). Den horisontella strukturen ska främst tillgodose behovet av koordination och överblick (integration) mellan beroende aktiviteter.
- Förekomsten av två samtidiga strukturer, t ex en vertikal funktionsorienterad specialiststruktur och en horisontell projekt- eller produktorienterad struktur, gör att vissa personer i organisationen har två formellt jämställda överordnade.
- Behovet av en horisontell samordning mellan formellt likställda individer avses bli tillgodosett mer genom informella personliga kontakter än genom en opersonlig kontroll via det fastställda regelsystemet.

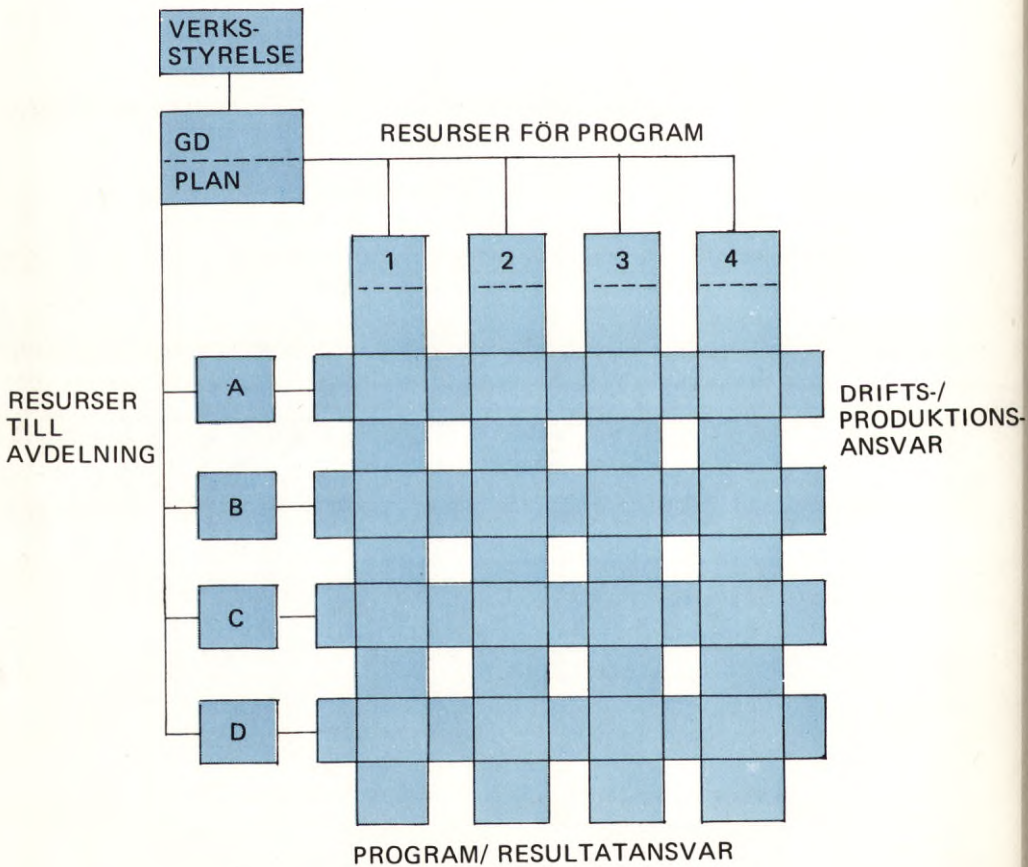
Figur 30 Matrisorganisationens princip.



Matrisorganisationen innebär således en mer flexibel organisation och därmed bättre förutsättningar för att i föränderliga och komplexa miljöer få en bättre balans mellan specialiseringsfördelar och behovet av koordination.

Flertalet myndigheter har en komplex verksamhet, t ex naturvårdsverket, konsumentverket och arbetarskyddsstyrelsen. I dessa verksamheter krävs en intim samverkan mellan en rad specialistfunktioner. Här krävs lyhörddhet och beredskap för snabba omställningar i verksamheten, när statsmakternas och intressenternas värderingar ändras.

Figur 31 Tillämpning av matrisorganisationens idé.



**Matristänkande
idag**

Ser man till situationen i dag kan man således med visst fog säga att många myndigheter med programanslag mer eller mindre omedvetet kommit att fungera som matrisorganisationer. Ett konsekvent och medvetet "matristänkande" har emellertid försvarats bl a av att ansvarsfördelningen mellan driftansvar och program-(resultat-)ansvar i verksamheten varit oklar. Programansvaret är sällan fastställt på samma sätt som driftansvaret. Ibland saknas helt programansvariga. Programansvaret har inte klarlagts och fastställts i t ex arbetsordningen.

**Matrisorganisa-
tionens använd-
barhet**

Både i organisatoriska frågor och på personalsidan kan flexibiliteten i allmänhet väntas vara större i matrisorganisationen än i den mer traditionellt uppbyggda organisationen. I matrisorganisationen ligger som tidigare nämnts betoningen på informell anpassning via personliga kontakter snarare än på formell kontroll enligt fastställda regler och föreskrifter. Detta är både en styrka och en svaghet med matrisorganisationen. Å ena sidan kan det öka möjligheterna att snabbt anpassa myndighetens verksamhet till nya förhållanden. Å andra sidan innebär det risker för att såväl driftansvaret som programmet blir svagt.

Även om matrisorganisationen ger möjlighet att beakta behovet av både specialisering och samordning, så löser den naturligtvis i sig själv inte alla praktiska problem i verksamheten.

Programstruktur och organisatorisk struktur överensstämmer således inte alltid och därför måste informationen omformas, t ex i fråga om resursförbrukning, från det ena ledet till det andra. Detta förhållande har ibland kritiserats. Man har menat att själva prioriterings- eller avvägningsdiskussionen visserligen har underlättats genom programindelningar av verksamheten men i gengäld har produktionsanknytningen blivit bristfällig. Följden skulle bli glapp och friktioner när avvägningarna skulle förverkligas. Likaså skulle kartläggning och analys av alternativa produktionsmöjligheter försvaras.

I allmänhet har denna kritik fog för sig, åtminstone fn och i vissa fall. På sikt bör man ju sträva efter kongruens mellan organisations- och programstruktur. När verkställighetsproblem kan uppkomma, bör de lösas genom särskilda åtgärder, t ex handlingsprogram där information om äligganden, resurser m m på den lokala driftenheten förs över från program- till driftkedja.

Att programstruktur och organisation inte överensstämmer behöver dock inte vara enbart av ondo. Analyser, jämförelser och genomgående "tänkande" i två strukturer kan snabbare ge uppslag till rationaliseringar, dubbelarbete upptäcks lättare osv.

I en verksamhet där organisation och programstruktur överensstämmer uppkommer givetvis inte nu redovisade ansvarsproblem. En generell strävan bör därför vara att drift- och programansvar sammanfaller i organisationen. Matrisorganisationen representerar i det avseendet och i sin extrema ytterlighet endast en bland flera tänkbara lösningar för att klara ansvarsfrågorna, där drift- och resultatansvar är åtskilda.

Myndigheters programindelningar budgetåret 1973/1974

Bilaga 1

Myndighet/Program	Kostnader ¹		Programindelning	Anmärkning ²
	tkr	%		
Arbetsmarknadsverket				
1. Arbetsmarknadsservice	1 246 000	36	Typ av tjänster (ex P1)	Progr/org överensstämmer delvis (ex P1)
2. Sysselsättningsskapande verksamhet	410 226	12		
3. Särskilda åtgärder för arbetsanpassning	931 910	27		
4. Kontant stöd vid arbetslöshet	680 000	19		
5. Total försvarsverksamhet	26 460	0,6		
6. Regionalpolitiska åtgärder	189 094	5		
7. Åtgärder för flyktingar	20 670	0,3		
8. Förvaltning av utrustning	5 000	0,1		
	3 509 360	100		
Arbetskyddsstyrelsen				
1. Allmänna myndighetsuppgifter	framgår ej		Typ av tjänster (ansvarsområde)	Progr/org överensstämmer i stort med den formella organisationen
2. Forsknings- och utredningsverksamhet				
3. Anvisningsarbete				
4. Tillsyn och förhandsgranskning				
5. Utbildning och information				
Chalmers tekniska högskola och Linköpings högskola				
1. Grundläggande teknisk utbildning m m	47 194	33	Ändamål (forskningsområden)	
2. Grundläggande matematisk -naturvetenskaplig utbildning m m	13 594	10		
3. Teknisk forskning och forskarutbildning m m	60 845	43		
4. Matematisk-naturvetenskaplig forskning och forskarutbildning m m	11 512	8		
5. Vissa förvaltningsuppgifter	8 029	6		
	142 174	100		
Konsumentverket				
1. Utredning och producentkontakt	8 830		Typ av tjänster	Progr/org överensstämmer delvis (P1, P2). Uppdragsverksamhet sep program

Myndighet/Program	Kostnader ¹		Programindelning	Anmärkning ²
	tkr	%		
2. Information och utbildning	6 551			
3. Varuprovningar m m på uppdrag	?			
Kriminalvårdsstyrelsen (vissa anstalter)				
1. Vård och tillsyn	27 518	68	Typ av tjänster (ansvarsområde)	Progr/org överensstämmer i stort (jfr centralmyndighetens organisationsindelning)
2. Arbete och utbildning	13 182	32		
	40 700	100		
Lantmäteristyrelsen				
1. Tillsyns-, rådgivnings- och remissverksamhet	19 819	17	Finansieringsform och typ av tjänster	Progr/org överensstämmer ej. Uppdragsverksamhet sep program
2. Förrättnings- och uppdragsverksamhet	95 650	83		
	115 469	100		
Patent- och registreringsverket				
1. Patentärenden	20 922	49	Typ av tjänster (ansvarsområde)	Progr/org överensstämmer i stort. Uppdragsverksamhet sep program (P3). Även P1 och P4-6 innehåller dock delvis avgiftsfinansierad verksamhet
2. Teknisk information och dokumentation	6 207	14		
3. Nyhetsgranskning m m	(576) ³	1		
4. Varumärkes- och mönsterärenden	3 618	9		
5. Namnärenden	667	1		
6. Bolagsärenden	11 245	26		
	43 235	100		
Rikets allmänna kartverk				
1. Allmänna kartarbeten	15 934	68	Finansieringsform P2 har karaktären av ändamål men är som synes av marginell omfattning	Progr/org överensstämmer delvis (P2). Uppdragsverksamhet sep program
2. Försvarsberedskap	443	2		
3. Uppdragsverksamhet	7 280	30		
	23 657	100		
Rikspolisstyrelsen (vissa polisdistrikt)				
1. Brottsförebyggande verksamhet	800	1	Typ av tjänster P1 har karaktären av ändamål, men är som synes av marginell omfattning	Progr/org överensstämmer ej (jfr centralmyndighetens organisationsindelning)
2. Övervakningsverksamhet	45 600	57		
3. Utredningsverksamhet	24 000	30		
4. Serviceverksamhet	9 600	12		
	80 000	100		
Riksrevisionsverket				
1. Revision	17 178	57	Typ av tjänster	Progr/org överensstämmer även om P1 är uppdelat på tre avdelningar
2. Prognoser, budget och redovisning	13 098	43		
	30 276	100		

Myndighet/Program	Kostnader ¹		Program- indelning	Anmärkning ²
	tkr	%		
Sjöfartsverket				
1. Fartygsverksamhet exkl isbrytning	114 138	71	Ändamål/typ av tjänster	Progr/org överensstämmer <i>ej</i>
2. Isbrytning	34 845	22		
3. Fartygsverksamhet	10 920	6,6		
4. Övrig verksamhet	600	0,4		
	160 503	100		
Statens bakteriologiska laboratorium				
1. Diagnostiska under- sökningar	23 800	47	Typ av tjänster (ex P2)/ändamål (ex P4)	Progr/org överensstämmer <i>ej</i> . Uppdragsverksamhet <i>ej</i> sep program
2. Preparatförsörjning	23 000	46		
3. Epidemiologisk verk- samhet	1 350	3		
4. Försvarsmedicinsk verksamhet	1 275	3		
5. Service till utom- stående	750	1		
	50 175	100		
Statens institut för före- tagsutveckling				
1. Allmänna tjänster	3 230	14	Typ av tjänster	Uppdragsverksamhet sep program (P3). Även P2 innehåller dock delvis avgiftsfinansierad verksamhet
2. Kursverksamhet	14 450	65		
3. Teknisk facktjänst	4 650	21		
	22 330	100		
Statens provningsanstalt				
1. Uppdragsverksamhet	14 436	70	Finansieringsform	Progr/org överensstämmer <i>ej</i> . Uppdragsverksamhet sep program
2. Egen forskning	1 985	10		
3. Myndighetsavgifter	4 245	20		
	20 666	100		
Statens skeppsprovnings- anstalt				
1. Uppdragsverksamhet	5 800	73	Finansieringsform	Uppdragsverksamhet sep program
2. Egen forskning	1 800	23		
3. Myndighetsavgifter	300	4		
	7 900	100		
Statens väg- och trafik- institut				
1. Vägtransportplanering	270	3	Ändamål	Progr/org överensstämmer delvis. Uppdragsverksam- het <i>ej</i> sep program
2. Väg	3 720	42		
3. Fordon	1 410	16		
4. Trafikant	650	8		
5. Trafikprocess Myndighetsavgifter	2 000 850	22 9		
	8 900	100		

Myndighet/Program	Kostnader ¹		Programindelning	Anmärkning ²
	tkr	%		
Statens vägverk				
1. Ämbetsverksuppgifter	5 500	0,2	Ändamål Finansieringsform	Progr/org överensstämmer ej. Uppdragsverksamhet sep program
2. Statlig väghållning	1 750 300	62		
3. Kommunal väghållning	492 350	17		
4. Enskild väghållning	99 800	3,4		
5. Uppdragsverksamhet	(~500 000) ⁴	17,4		
	2 847 950	100		
Statistiska centralbyrån				
1. Statistik, register och prognoser	105 081	56	Finansieringsform Typ av tjänster	Progr/org överensstämmer ej. Uppdragsverksamhet sep program
2. Statistik, uppdragsverksamhet	(20 978) ⁵	11		
3. Teknisk uppdragsverksamhet	(60 441) ⁵	33		
	186 500	100		
Statskontoret				
1. Rationalisering	23 692	73	Typ av tjänster	Progr/org överensstämmer delvis (P1, P2)
2. Utbildning och information	2 978	9		
3. Samordning av ADB	5 600	18		
	32 270	100		
Styrelsen för teknisk utveckling				
1. Fin stöd till teknisk forsknings- och utvecklingsverksamhet	151 600	93	Typ av tjänster Finansieringsform	Progr/org överensstämmer delvis (P3). Uppdragsverksamhet sep program
2. Utrednings- och planeringsverksamhet	700	0,5		
3. Rådgivnings- och förmedlingsverksamhet	5 200	3,2		
4. Rymdverksamhet	3 600	2,3		
5. Drift av forskningsstationer	(1 583) ⁶	1		
	162 683	100		

¹ Kostnadsuppgifterna ovan är i regel hämtade från regleringsbrev för budgetåret 1973/74. För att kunna ge en någorlunda fullständig bild av programmens relativa storlek har det varit nödvändigt att i vissa fall inhämta kompletterande information. Detta gäller uppdragsmyndigheterna vars bruttokostnader för uppdragsverksamheten ofta inte framgår av regleringsbrev (nettoedovisning).

² Med uppdragsverksamhet avses här verksamhet finansierad över formella tusenkronorsanslag.

³ Uppgifterna hämtade ur "Nyckeldata", RRV 1974.

⁴ Uppgifter hämtade ur "Nyckeldata". För VVs program 5 kan endast en ungefärlig uppgift anges.

⁵ Uppgifterna hämtade ur "Nyckeldata". För SCB gäller att vissa kostnader dubbelräknats på grund av interdebitering.

⁶ Uppgifterna hämtade ur "Nyckeldata".

Program och anslag för myndigheter utan uppdragsverksamhet

Bilaga 2

Myndighet/Anslagskonstruktion	Anslag i regl brev uttrycks. . .	Kostnader för resp program framgår av regl brev under. . .	Av regl brev framgår möj- lighet till resursöver- föring mellan program?	I regl brev preciseras resursför- delningen på lägre nivå än program?
Arbetsmarknadsverket				
B1 Arbetsmarknadsservice	i program- termer	eget anslag (i något fall under stat)	Nej	Ja
B2 Sysselsättningsskapande åtgärder för arbetslösa				
B3 Stöd till lageruppbyggnad				
B4 Särskilda åtgärder för ar- betsanpassning				
B5 Kontant stöd vid arbetslös- het				
B6 Totalförsvarsverksamhet				
B7 Anskaffning av ut- rustning				
B8 Förvaltning av ut- rustning				
D1 Regionalpolitiska stöd- åtgärder				
C2 Åtgärder för flyktingar				
Arbetsarkivstyrelsen				
L1 Arbetsarkivstyrelsen	som gemensamt anslag för hela verk- samheten i traditio- nella kost- nads- slags- termer	Programindel- ning framgår <i>ej</i>		
Chalmers tekniska högskola och Linköpings högskola				
E24 Teknisk utbildning och forskning	som gemen- samt an- slag för hela verk- samheten	stat	Nej	Nej
Kriminalvårdsstyrelsen (vissa anstalter)				
F9 Kriminalvårdsenheter med särskild budget	som gemen- samt anslag för hela verksam- heten	stat	Nej	Ja

Myndighet/Anslagskonstruktion	Anslag i regl brev uttrycks. . .	Kostnader för resp program framgår av regl brev under. . .	Av regl brev framgår möj- lighet till resursöver- föring mellan program?	I regl brev preciseras resursför- delningen på lägre nivå än program?
Rikspolisstyrelsen (vissa polisdistr)				
B9 Polisenheter med särskild budget	som gemen- samt anslag för hela verksamheten	stat	Nej	Nej
Riksrevisionsverket				
B10 Riksrevisionsverket	som gemen- samt anslag för hela verk- samheten	stat	Ja	Nej
Sjöfartsverket				
D1 Farledsverksamhet exkl isbrytning	i program- termer	eget anslag	Nej	Ja
D2 Isbrytning				
D3 Fartygsverksamhet				
D4 Övrig verksamhet				
Statskontoret				
B7 Statskontoret	som gemen- samt anslag för hela verksamheten	stat	Nej	Nej

Program och anslag för myndigheter med uppdragsverksamhet

Bilaga 3

Myndighet/Anslagskonstruktion	Anslag i regl brev uttrycks. . .	Kostnader för resp program framgår av regl brev under. . .		Av regl brev framgår möj- lighet till resursöver- föring mellan program?	I regl brev preciseras resursför- delningen på lägre nivå än program?
		upp- drags- verk- samh	övrig verk- samh		
Konsumentverket					
D5 Förvaltningskostnader	som gemen- samt anslag för hela verksamhe- ten + sär- skilt anslag för forsk- ning	framgår	plan	Ja	Nej
D6 Forskning		ej			
Lantmäteristyrelsen					
D1 Myndighetsuppgifter	i program- termer (dock med i viss mån avvikande beteck- ningar)	plan	eget	Nej	Ja
D2 Förrättnings- och uppdrags- verksamhet			anslag		
D3 Bidrag till förrättnings- och uppdragsverksamhet					
D4 Utrustning					
Patent- och registreringsverket					
E1 PRV	som gemen- samt anslag för hela verksam- heten	framgår	plan	Ja	Nej
		ej			
Rikets allmänna kartverk					
E1 Allmänna kartarbeten	i program- termer	framgår	eget	Nej	Ja
E2 Försvarsberedskap		ej	anslag		
E3 Uppdragsverksamhet					
E4 Utrustning					
Statens bakteriologiska labora- torium					
E7 Uppdragsverksamhet	delvis i pro- gramtermer	plan	plan	Nej	Nej
E8 Driftbidrag					
E9 Centrallaboratorieuppgifter	gemensamt driftbidrag				
E10 Försvarsmedicinsk verksamhet					
E11 Utrustning					

Myndighet/Anslagskonstruktion	Anslag i regl brev uttrycks. . .	Kostnader för resp program framgår av regl brev under. . .		Av regl brev framgår möj- lighet till resursöver- föring mellan program?	I regl brev preciseras resursför- delningen på lägre nivå än program?
		upp- drags- verk- samh	övrig verk- samh		
Statens institut för företagsutveckling					
B9 Uppdragsverksamhet	som gemen- samt anslag för hela verksam- heten (bi- drag)	plan	plan	Ja	Nej
B10 Främjande av företagsutveckling					
B11 Utrustning					
Statens provningsanstalt					
E5 Uppdragsverksamhet	som gemen- samt anslag för hela verksam- heten (bi- drag)	plan	plan	Ja	Nej
E6 Bidrag till SP					
E7 Justering och ädelmetallkontr					
E8 Utrustning					
Statens skeppsprovninganstalt					
E9 Uppdragsverksamhet	som gemen- samt anslag för hela verksam- heten (bi- drag)	plan	plan	Ja	Nej
E10 Bidrag till SSPA					
E11 Utrustning					
Statens väg- och trafikinstitut					
E8 VTI	som gemen- samt anslag för hela verksam- heten (bi- drag)	framgår ej	framgår ej	Nej	Nej
E9 Bidrag till VTI					
E10 Utrustning					
Statens vägverk					
B1 Ämbetsverksuppgifter	som gemen- samt anslag för hela verksam- heten (bidrag)	eget anslag	eget anslag	Nej	Ja
B2 Drift av statlig väg					
B3 Byggande av statlig väg					
B4 Bidrag till drift av kommunala vägar					
B5 Bidrag till byggande av kommunala vägar					
B6 Bidrag till drift av enskilda vägar					
B7 Bidrag till byggande av enskilda vägar					
B8 Tjänster till utomstående					

Myndighet/Anslagskonstruktion	Anslag i regl brev uttrycks. . .	Kostnader för resp program framgår av regl brev under. . .	Av regl brev framgår möj- lighet till resursöver- föring mellan program?	I regl brev preciseras resursför- delningen på lägre nivå än program?	
		upp- drags- verk- samh	övrig verk- samh		
Statistiska centralbyrån					
B2 Statistik register och prognoser	i program- termer	framgår ej	eget anslag	Nej	Ja
B3 Statistik uppdragsverksamhet					
B4 Teknisk uppdragsverksamhet					
Styrelsen för teknisk utveckling					
E1 Teknisk forskning och utveck- ling	som gemen- samt anslag för hela verksam- heten	framgår ej	stat	Nej	Ja
E2 Drift av forskningsstationer					
E3 Skeppsteknisk forskning och utveckling					
E4 Utrustning					

Litteratur

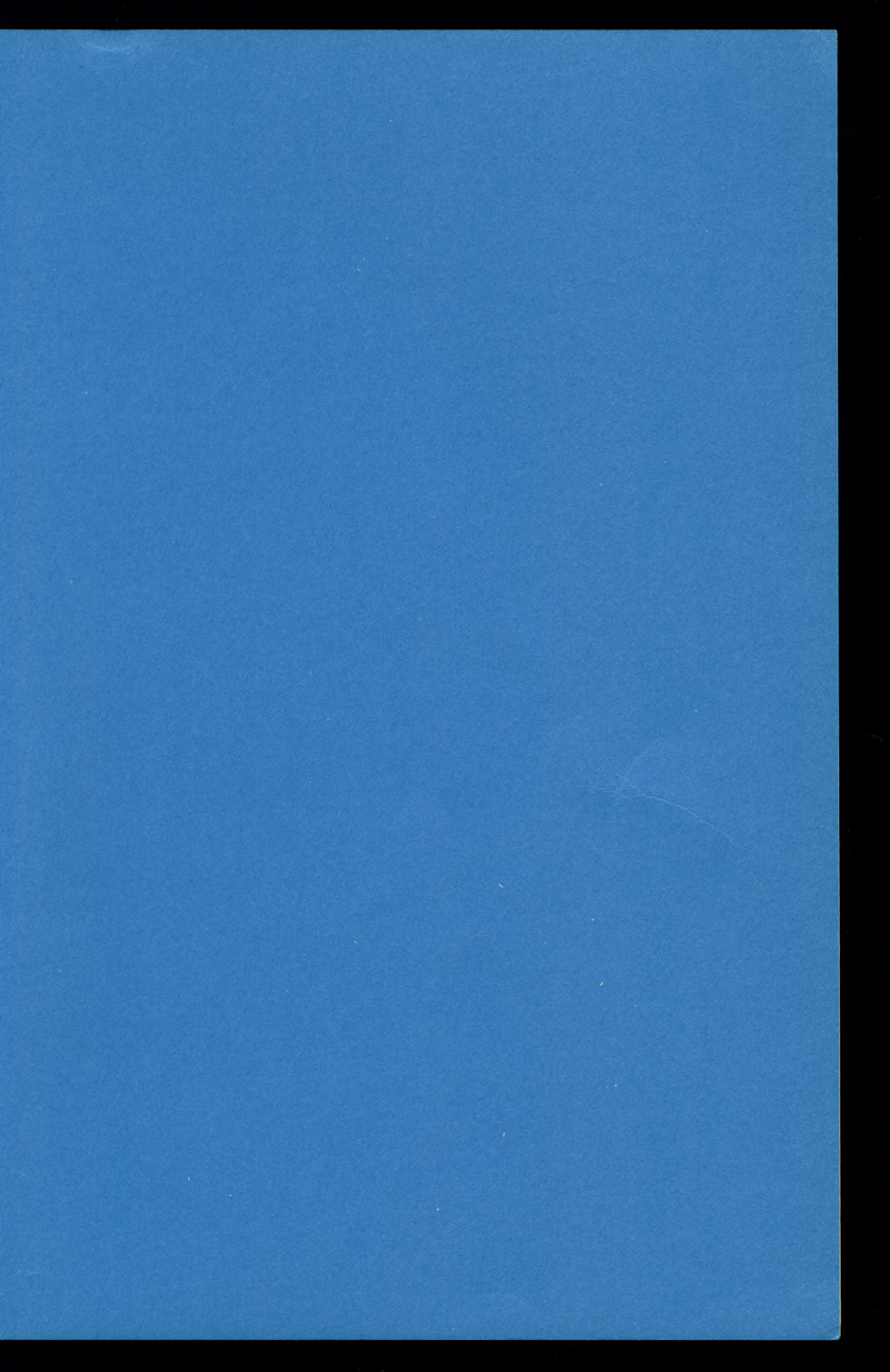
- Abrahamsson, K: Samhällskommunikation. Om kontakten mellan myndigheter och medborgare. Lund 1972.
- Ackoff, R L: A Concept of Corporate Planning. New York 1970.
- Ansoff, H I: Corporate strategy. New York 1965.
- Anthony, R N: Planning and control systems. A framework for analysis. Boston 1965.
- Churchman, C W: Systemanalys. Stockholm 1973.
- Esping, H: Synopsis till föredrag 1973-05-23 i Sigtuna. Riksrevisionsverket.
- Esping, H, Lönnroth, N: Effektivitet i offentlig förvaltning. Föredrag vid Svenska operationsanalyföreningens konferens. SOAK 1973.
- Etzioni, A: Moderna organisationer. Stockholm 1966.
- Ewing, D W: Människan i planeringen. Borås 1972.
- Galbraith, J: Designing Complex Organisations. Reading, Mass. 1973.
- Ingelstam, L: Planeringens grundproblem. Ds Ju 1972:26.
- Jillvert, D: Strategiska överväganden för arbetarskyddsstyrelsen. PM 1975-01-07. Riksrevisionsverket.
- Johansson, S: Om levnadsnivåundersökningar. Stockholm 1970.
- Johnsen, E, Bruzelius, L: Målmedveten företagsledning. Lund 1973.
- Johnsen, E: Studies in multiobjective decision models. Lund 1968.
- Justitiedepartementet: Långsiktig planering och folkstyre. Förelag och diskussioner från ett symposium kring framtidsstudier och planeringsmetoder i ett demokratiskt samhälle arrangerat av Sekretariatet för framtidsstudier, Statsrådsberedningen, den 6-7 juni 1974 på Biskops - Amö. Ds Ju 1974:10.
- Kingdon, D R: Matrix Organization. London 1973.
- Langefors, B: System för företagsstyrning. Lund 1968.
- Likert, R: Modern administration. Stockholm 1969.
- Lundkvist, L: Förvaltning i det politiska systemet. Lund 1971.
- Lyth, H, Richter, C-I, Ruthberg, C: Beslut med mål i blickpunkten. Malmö 1973.

- Nilsson, E: Utredning inom ramen för programbudgetutveckling. Rapport 2 1974-05-02 Techniques d'organisation S.A.R.L. i Sverige AB.
- Nyström, H: Företagskreativitet och innovationer. Stockholm 1974.
- Odén, B: Planering, värdestruktur och demokratisk participation. Ds Ju 1972:27.
- Ramström, D: Systemplanering. Information och beslut i företaget. Stockholm 1970.
- Rhenman, E: Företaget och dess omvärld. Lund 1969.
- Riksrevisionsverket: Förvaltningsrevision i staten. Södertälje 1970.
- Riksrevisionsverket:Handledning i verksamhetsplanering för statsförvaltningen – en introduktion. Lund 1973.
- Salomon, W, Olve, N-G: Om prestations- och effektbeskrivning. PM 1975-06-17. Riksrevisionsverket.
- Simon, H A: Administrativt beteende. Falköping 1971.
- Sjöberg, S: Om mål vid styrning av komplexa system. Stencil. Kungälv 1974.
- SOU 1972:59: Att välja framtid. Stockholm 1972.
- SOU 1973:43: Budgetreform. Stockholm 1973.
- SOU 1973:44: Budgetreform. Bilagor. Stockholm 1973.
- Statskontoret: Statsförvaltningen planerar – aktörer, rollfördelning, samverkansforum. Stockholm 1974.
- Statskontoret: Organisation för långsiktsplanering – åtta exempel från statsförvaltningen. Stockholm 1973.
- Statskontoret: Att införa långsiktsplanering. Stockholm 1971.
- Statskontoret: Planerade förändringar – studier av långsiktsplanering i statsförvaltningen. Stockholm 1971.
- Stevrin, P: Samhällsstyrning. Lund 1974.
- Taylor, G M: Program structure design for PPB systems. Washington 1968 (särtryck).
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI): PM 1973-05-24 om långsiktsplanering, programbudgetering m m.
- Thompson, J D: Organizations in Action. New York 1967.
- Thorburn, T: Förvaltningsekonomi. Stockholm 1969.
- Vinde, P: Hur Sverige styres. Centralförvaltningen och statens budget. Falköping 1971.
- Warren, E K: Långtidsplanering ur beslutsfattarens synvinkel. Stockholm 1969.
- Österberg, H: Utveckling av ett system för undersökning och bedömning av statliga myndigheters effektivitet. PM 1974-03-26. Riksrevisionsverket.









En av de viktigaste uppgifter som åligger en verksamhetsledning är att precisera övergripande mål och strategier för myndighetens verksamhet. När det gäller att bestämma delmål för olika verksamhetsgrenar berörs många medarbetare i organisationen. Det är då väsentligt att känna till hur målformuleringsarbetet går till och hur man strukturerar verksamheten i målrelaterade program.

Mål och program i verksamhetsplanering ger idéer och impulser till hur man hanterar de olika problemen i samband med formulering av mål och strukturering av verksamheten i program. Boken vill framför allt ge en ökad probleminsikt och väcka intresse för denna del av verksamhetsplaneringen. De frågeställningar som tas upp är gemensamma för all offentlig förvaltning och för företagsledning över huvud taget.



LiberFörlag

SEA
skrifter

RIKSREVISIONSVERKET

ISBN 91-38-0258

