

□ □ **Förändringens vindar blåser inom statsförvaltningen. Stora ansträngningar görs att nyttiggöra den officiella sektorns erfarenheter från näringslivet, som under ständig konkurrens tvingats utarbeta och tillämpa effektivitetsinriktade metoder.**

□ □ □

I den pågående effektiviseringsprocess som berör hela statsförvaltningen ligger man inom försvarshuvudtiteln väl framme. En revolution av den traditionella kostnadsredovisningen på försvarets område håller på att ske genom den övergång till programbudgetering som planeras. En reform som sannolikt kommer att vända upp och ner på åtskilliga invanda uppfattningar och värderingar, när den blir genomförd.

KOSTNADER OCH INTÄKTER

Vårt nuvarande budgetsystem är liksom flertalet andra länders framvuxet ur en kameral tradition grundad på kassabokföringen. — Möjligheterna att överblicka och styra utvecklingen förbättras avsevärt i det nya systemet. Detta därför att man inte idag bara får en inblick i var utbetalningarna sker, utan även var de verkliga kostnaderna finns.

För företagaren är emellertid inte kostnaderna det väsentliga, utan intäkterna. Går verksamheten med vinst eller inte? I en kommersiell verksamhet ger boksluttat svar på denna fråga. För en verksamhet som militär förbandsproduktion försöker man finna andra metoder. Någon form av prestationsmätning är nödvändig i och med att man övergår till programbudgetering.

Detta innebär bl a decentralisering av besluten, ekonomiskt ansvar och även ekonomisk frihet av företagsekonomisk typ för beslutsfattaren. Då måste man kunna värdera den produkt han framställer. Man vill kunna mäta om ett krigsförband överträffar, uppfyller eller ej svarar mot de fordringar man ställer.

DEFINIERADE MÅL

För varje förband som sätts upp inom krigsorganisationen skall finnas klart definierade taktisk-organisatorisk-ekonomiska mål, TO-EM, som beskriver vad ett förband ska kunna uträtta och vad det får kosta.

Enligt denna målriktning, som utarbetas efter operationsanalytiska studier av vad som kommer att vara tekniskt och personellt möjligt inom en given kostnadsram vid den tidpunkt när förbandet ska sättas upp, produceras det avsedda krigsförbandet. Det är ett invecklat arbete som spänner över många år och bl a innefattar materielinköp, personalutbildning, taktikutprovning m m.

HISTORIK

I Sverige förekom under 1950-talet och början av 1960-talet en debatt om möjlig-

heterna att öka effektiviteten inom statsförvaltningen. Bl a pekade man på möjligheterna att för statsförvaltningens del utnyttja de erfarenheter som vunnits inom näringslivet. Det var mot bakgrund av bl a denna diskussion som Kungl Maj:t år 1963 gav i uppdrag åt statskontoret att i samråd med rikstelevisionsverket utreda frågor om bokföring, kostnadsredovisning och programbudgetering inom statsverksamheten. Chefen för försvarsdepartementet tillsatte samtidigt försvarskostnadsutredningen (FKU).

I mars 1967 redovisade Statskontorets programbudgetutredning sina förslag i belänkandet "Programbudgetering".

◆ Programbudgetutredningen förordar en omläggning av budgeteringen på myndighetsnivån. Sålunda skall budgetering ske på ändamålsinriktade sk program. För varje program skall i budgeten anges förväntade prestationer och kostnaderna för dessa. Vidare skall av budgeten framgå på vilka ansvarsområden inom myndigheten de olika programmens prestationer och kostnader fördelar sig. Budgetförslaget skall på myndighetsnivå innefatta en systematisk redovisning av olika handlingsalternativ. Härutöver skall budgetförslaget omfatta en långtidsplan uppbyggd enligt samma principer som budgetförslaget. Budgeten skall under genomförandeskedet följas löpande på grundval av en prestations- och kostnadsrapportering. Vid budgetårets utgång skall utfallet av budgeten analyseras och utvärderas.

Programbudgetutredningen anser, att ett införande av programbudgetering bör kombineras med en vidsträckt delegering av ansvaret till och inom myndigheterna när det gäller programmens genomförande. Parallellt härmed bör den statliga revisionen i ökande utsträckning inriktas på förvaltningsrevision, d v s effektivitetsgranskning av myndigheternas verksamhet.

Som ett led i strävandena att samordna den långsiktiga planeringsverksamheten inom försvaret har inom försvarsdepartementet sedan några år pågått arbete med att utforma en programbudget. Arbetet har bedrivits av en särskild arbetsgrupp. Programbudgetgruppen har i juni 1968 lämnat en sammanfattande skriftlig orientering om arbetsläget (FöD 1968:3 "Gröna boken"). Programbudgetgruppen har våren 1969 lagt

Programbudgetering och ekonomisystem för försvaret

fram detaljerat förslag till nytt planerings- och budgeteringssystem för försvaret (Röda boken).

INTEGRERADE SYSTEM

Programbudgetgruppen ser programbudgeten som ett led i ett integrerat planerings- och budgetsystem för försvaret, som omfattar studier, planering, beslut (budgetering) och uppföljning (resultatredovisning). Studiernas syfte är främst att skapa underlag för planeringen. Avsikten är att genom skilda slag av studier avgränsa de förutsättningar som skall ligga till grund för planeringen. Olika alternativa handlingslinjer rörande försvarets utveckling på längre sikt konkretiseras genom **perspektivplaner**. (Se FV-Nytt 1/69 "Krigsmakten i årets...") På grundval av perspektivplanen upprättas **programplaner**. Detta är rullande femårsplaner, avsedda att ge underlag för beslut i samband med det årliga budgetarbetet. Som beslutsunderlag för viktiga förändringar i organisationen med krav på stora investeringar i personal, materiel eller anläggningar avses särskilda systemplaner upprättas.

◆ Den av programbudgetgruppen redovisade programindelningen har gjorts med utgångspunkt i krigsorganisationen. Varje krigsuppgiftsorienterat program uppstår ett antal krigsförband med samma målinriktning, t ex flygvapenförband. Förband eller fredsorganisatoriska enheter som i huvudsak har gemensamma stöduppgifter i krig eller är motiverade av fredsorganisationen har sammanförts till ett antal stödprogram. Programindelningen har också gjorts stegvis i huvudprogram, delprogram och programelement.

Fredsorganisationens verksamhet har indelats i ett antal produktionsområden. Som huvudproduktionsområden anges:

- 1) Ledning, förbandsverksamhet m.m.
- 2) Materielanskaffning m.m.
- 3) Anskaffning av anläggningar n:m samt
- 4) Forskning och utveckling m.m.

UPPDRAGSSYSTEM

För att länka samman de krigsorganisatoriskt inriktade programmen med fredsorganisationens verksamhet introducerar programbudgetgruppen ett sk **uppdragssystem**.

Ett uppdrag skall ange de prestationer som skall utföras, resurstilldelningen härför samt erforderliga handlingsregler (tex för om-disponering av resurser). De årliga anslagsframställningarna avses ske i form av förslag till uppdrag. Budgetprövningen skall bestå i en prövning av uppdragsförslagen. Den årliga programbudgeten skulle kunna beskrivas som en fullständig samling uppdrag för det aktuella budgetåret. Företagsekonomiskt kan man säga att ÖB "köper" färdigutbildade och färdigutrustade krigsförband från försvarsgrenarna.

I försvarskostnadsutredningens avgivna betänkande har utredningen redovisat principerna för ett nytt ekonomisystem inom försvaret och systemets tillämpning vid lokal och regionala myndigheter. Återstående del av ekonomisystemet — för centrala myndigheter — avser utredningen att behandla i ett särskilt betänkande.

Det centrala i det föreslagna ekonomisystemet är budgeteringen. Budgeten skall ge ett samlat uttryck för ledningens planer och blir därmed det främsta styrinstrumentet. På alla nivåer skall budgeteringen bygga på en samordnad planering av prestationer och resursförbrukning. Under genomförandet av verksamheten skall budgeten följas upp genom fortlöpande rapportering och redovisning av prestationer

och kostnader. På grundval av en indelning av organisationen i ansvarsområden knyts ansvaret för prestationer och slutprodukter till bestämda organisationsenheter.

FÖRSÖKSFÖRBAND

I syfte att få underlag för detaljutformningen av kommande ekonomisystem för lokal nivå bedrivs in försöksverksamhet vid ett antal förband, varav två tillhör flygvapnet.

F10 har deltagit i försöksverksamheten sedan budgetåret 1965/66. Fr om budgetåret 68/69 utprovas där det avancerade "ekonomisystem m/75". — Vid F7 tillämpas fr om budgetåret 1969/70 ett förenklat förbandsystem med begränsad intern kostnadsredovisning. Detta är det sk "ekonomisystem m/70" (även kallat A9-modellen).

◆ Införande av programbudgetering är ännu inte beslutat och kan tidigast ske budgetåret 1971/72.

Vi rör oss dock ännu på jungfrulig mark. Programbudgetering har i praktiken inte hunnit så långt någonstans i världen — längst i USA. Mycket utvecklingsarbete återstår. Framför allt gäller detta prestationsmätningssidan, där något fullvärdigt mätinstrument ännu inte finns. ■

FS/Bg