

Effektivare resursstyrning?

Den statliga sektorn växer och blir alltmer komplex. Därmed blir det både viktigare och svårare att styra användningen av de statliga resurserna på ett effektivt sätt.

Förutom lagstiftningen är den statliga budgeten det viktigaste styrinstrumentet. Myndigheter tilldelas budgetramar med mer eller mindre detaljerade anvisningar för hur resurser skall användas, vilka verksamheter som ska bedrivas, vilka resultat som är önskvärda. Det nuvarande budgetsystemet har emellertid brister som styrinstrument och har sedan 1969 varit föremål för utredning. Olika myndigheter fick 1972 yttra sig över preliminära förslag och i höstas kom slutbetänkandet som nu är ute på remiss [SOU 1973: 43—46].

Någon debatt har inte kommit till stånd vad det nu beror på. Kanske uppfattas området som en budgetteknisk specialitet. Kanske är förslagen okontroversiella. I det här diskussionsinlägget tänker jag granska budgeteringssystemets roll för resursstyrningen och bortser från stabiliserings- och regionalpolitiken som utredningen också behandlar.

Utredningens uppgift var att "pröva vilka förändringar som bör vidtas i det statliga budgetsystemet för att detta skall bli ett så effektivt instrument som möjligt för att styra användningen av de ekonomiska resurserna" (s 16). Man föreslår att sk programbudgetering tillämpas på statsmaktsnivå.

Programbudgetering har från att först ha setts som ett noga specificerat budgeteringssystem alltmer kommit att betraktas som ett tänkesätt med följande inslag:

- budgetuppställning efter program eller prestationer (t ex resocialiserande åtgärder i brottsammanhang) och ej bara efter organisatorisk indelning,

- inriktning på resultat eller prestationer (t ex icke-återfall i kriminalvård) och ej bara på kostnader,

- inriktning på en längre tidsperiod än ett år,

- inriktning på alternativa handlingsmöjligheter.

Programbudgetering prövas i Sverige på myndighetsnivå (t ex Kriminalvårdsstyrelsen) sedan slutet av sextioalet. Enligt Riksrevisionsverkets utvärderingar har man bl a fått bättre underlag för budgetdialogen mellan statsmakter och myndigheter och ett ökat kostnadsmed-

vetande [Riksrevisionsverket 1973]. Dock har t ex planeringsaktiviteterna inte påverkats och allmänt tycks programbudgettänkandet inte ha fått någon starkare förankring hos myndigheternas personal. Men man påpekar att det är fråga om en långsiktig utvecklingsprocess. Liknande erfarenheter har gjorts i USA.¹ Men även de som är starkt kritiska mot programbudgetering menar att det finns inslag som förtjänar användning vilket också har varit budgetutredningens utgångspunkt.

Det nuvarande budgeteringssystemet sägs ha en rad brister och medföra följande effekter:

- statsmakterna ägnar för stor uppmärksamhet åt detaljfrågor,

- beslutsfattare styrs inte att analysera olika medel att nå ett visst mål,

- budgeteringssystemet ger bara kortsiktig information som inte ger underlag för planering,

- sambandet mellan insatta resurser och de resultat som erhålls är oklart.

Utredningens förslag går ut på ett budgeteringssystem som antas medföra följande egenskaper:

- "en klarare rollfördelning" mellan statsmakterna (regering och riksdag) och myndigheter (t ex ämbetsverk),

- "analys av verksamhetens mål och medel", inte minst de resultat som olika verksamheter leder till,

- "en ändamålsinriktad budget", där utredningen föreslår en sektorsindelning. En sektor ska bestå av verksamheter med likartade mål (exempel: arbetsmarknadsåtgärder, regional utveckling och planering, utbildning). Sektorsindelningen skulle ersätta nuvarande huvudtitelindelning,

- "ett planeringssystem med inriktning på alternativtänkande" (s 16).

Budgetering som politisk process

Det är lätt att hålla med om beskrivningen av den nuvarande ordningens brister, men jag betvivlar att det föreslagna systemet skulle få de egenskaper som utredningen tror och att alltså bristerna skulle försvinna eller starkt reduceras. Utredningens analys är alltför snäv för en sådan slutsats. Ett budgeteringssystem kan beskrivas på många olika sätt; utredningen har i huvudsak kon-

¹ Se t ex artiklar och recensioner i den utmärkta amerikanska tidskriften *Public Administration Review*.

centrerat sig på *ett* beskrivningssätt och jag vill här argumentera för att kompletterande beskrivningar måste till.

I likhet med utredningens expert Bengt-Christer Ysander² finner jag att utredningen begränsat sig till det *formella* budgeteringssystemet i den *formella* organisation som kan urskiljas i statsapparaten. Ysander menar att utredningen underlåtit att utnyttja ekonomisk-teoretiska forskningsresultat för resursallokeringsbeslut. Jag vill hävda att utredningen dessutom underlåtit att anknyta till beteendevetenskapligt inriktad forskning om t ex faktiska effekter av budgeteringssystem i organisationer³ och om budgetering som del i en "politisk" förhandlingsprocess.

Utredningen nämner att budgeteringssystemet kan ses som ett informations-system och som ett styrsystem. Vidare beskriver man budgetmodeller i termer av en produktionsprocess med insatser av resurser som i aktiviteter omvandlas till prestationer. Men vad utredningen huvudsakligen arbetar med när man diskuterar skriftlig budgetdialog, ansvar, fastställande, budgetdokument etc, är budgeteringssystemet sett som en *rationell beslutsprocess*. En sådan process kan indelas i:

statsmakterna fastställer övergripande mål,

myndigheterna härleder mer konkreta mål,

myndigheterna tar fram ett antal handlingsalternativ,

myndigheterna bedömer och värderar alternativen och väljer det bästa.

När budgetutredningen på några ställen kort nämner budgetprocessen som ett "politiskt skeende" (se t ex s 31, 52 och 236) görs detta i mycket vid mening och närmast för att uttrycka dels att det är fråga om att förverkliga intentioner hos regering och riksdag, dels att påverkan äger rum genom opinionsyttringar, allmän debatt etc. När jag här hävdar behovet av en beteendeinriktad beskrivning av budgeteringssystemet som ett inslag i en *politisk process*, använder jag termen politisk för att uttrycka att den faktiska resursallokeringen kan ses som resultatet av en förhandlingsprocess; en process där regering, riksdag, departement, verk samt individer och grupper in-

² Se sid 279 f för Ysanders särskilda yttrande.

³ En översikt över forskningsområdet "behavioral accounting" gavs redan 1969 i *Accounting and Its Behavioral Implications* [1969].

om dessa successivt ställt olika krav, kompromissat etc med mer eller mindre makt bakom.

Det är inget nytt med sådana beskrivningar i budgetsammanhang och heller inte irrelevant för beskrivning av hur resurser faktiskt allokeras [Lindblom 1959, s 79 f, Wildatsky 1964]. Men i utredningen finns knappast ens antydningar om att sådana processer är viktiga. Man undrar om frånvaron beror på att utredningen inte velat eller fått ge offentlighet åt eventuella kontroversiella frågor rörande maktförskjutningar mellan regering och riksdag, mellan departement och myndigheter? Frånvaron av dylika synsätt gör en kompletterande utredning mycket angelägen för att skapa underlag för en bedömning av systemets faktiska följder för resursallokering. För att ytterligare understryka detta önskemål ska jag här på ett viktigt område försöka visa på svagheter i de antaganden som utredningen grundat sina förslag på.

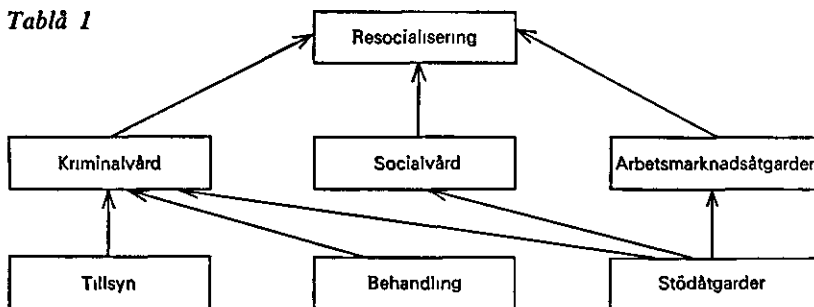
Till antagandet om en rationell beslutsprocess knyter utredningen ett antagande om att det är praktiskt möjligt att arbeta med s k *mål-medelanalyser* i kopplingen mellan statsmakter och myndigheter. Utredningen utgår från att statsmakterna ska ha huvudansvaret för mål på hög nivå medan myndigheterna ska ansvara för målen på lägre nivå. I *tablå 1* belyses hur *mål* på lägre nivå kan ses som *medel* för att nå mål på högre nivå. Exemplet har tagits från sektorn åtgärder mot brott [SOU 1973: 45, s 24 ff].

Bland annat följande antaganden torde ligga till grund för utredningens tro på mål-medelanalys som metod:

Eventuella målkonflikter existerar inte eller har på något sätt undanröjts.⁴ På hög nivå är kanske målkonflikter inte så vanliga — det är lätt att vara enig om vaga övergripande mål (t ex resocialisering). Men på lägre nivå finns tydligen något slags processer genom vilka konflikter undanröjs (vilket för övrigt inte alltid behöver vara önskvärt). Vilka dessa processer är framgår inte av utredningen. Det kan också finnas andra beroendeförhållanden än konflikter mellan mål och som inte kommer fram i en mål-medelanalys. Samband i tiden mellan mål beaktas ju inte i det statiska schema som ett vanligt mål-medelschema utgör. Min slutsats blir att mål-medelanalys bör få en betydligt mindre fram-

⁴ "Den på detta sätt erhållna mål-medelstrukturen belyser således hur olika medel samverkar för att främja de angivna målen" (s 52).

Tablå 1



skjuten plats som ett av fundamenten för ett nytt budgeteringssystem.

□ Mål på hög nivå kan formuleras utan kunskap om mål på låg nivå (medel i förhållande till mål på hög nivå). Jag tror att det ofta kan vara betydligt svårare att formulera mål utan gedigen kunskap om möjligheterna att bestämma medel än vad utredningen medger. Här har vi en konflikt mellan önskemålet om en klarare rollfördelning mellan statsmakter och myndigheter och behovet för statsmakterna att ej bara fastställa övergripande mål om man vill utveckla en reell styrning. Budgetdialogen måste i det senare fallet bli intensivare och det kan bli svårt att urskilja i vilken utsträckning det är statsmakter eller myndigheter som påverkar mål och medel.

□ Mål-medelanalys resulterar i en enda hierarki (se "trädet" i *tablå 1*). I verkligheten bör det vara angeläget att arbeta med alternativa sätt att organisera mål i förhållande till varandra för att angripa olika slag av uppdykande samhällsproblem. Vill man, som utredningen genomföra en och endast en sektorsindelning av budgeten efter ändamål måste man alltså välja en hierarki och "välja bort" övriga. Risken att missa möjligheter till fruktbara "tvärangrepp" på vik-

tiga problem blir stor. Jag tror att det är bättre att anknyta budgeteringssystemet till en organisatorisk indelning (som givetvis kan och bör förändras över tiden) av departement resp myndigheter och därutöver i större utsträckning än hittills tidigare arbeta med projektgrupper för angrepp på viktiga problem, grupper där personer och avdelningar från flera myndigheter och/eller departement deltar. Om man så vill kan man se sådana projektgrupper som ett slags ad hoc-sektorer.

Universitetslektor *Ingemar Hägg*,
Företagsekonomiska institutionen
vid Uppsala universitet

Referenser

- Accounting and Its Behavioral Implications* [1969], utg W. J. Bruns och D. T. De Coster, New York
- Lindblom, C. E., [1959], "The Science of 'Muddling Through'" *Public Administration Review*, årg 19
- Riksrevisionsverket, [1973], *Delrapport 3*, Dnr 1972: 520 P/PB 008, stencil, 21 november
- SOU 1973: 43—46, *Budgetreform, Betänkande av budgetutredningen* (jämte bilagor), Stockholm
- Wildafsky, A., [1964], *The Politics of the Budgetary Process*, Boston