

Økonomiske analysemetoder i den kriminalpolitiske sektor

Af cand. polit. BODIL PHILIP

I løbet af 1960'erne har man, i forbindelse med en stærk stigning i de offentlige udgifter, kunnet iagttage en øget interesse for og udvikling af hjælpemidler til at lette beslutningstagningen i den offentlige sektor. Disse hjælpemidler omfatter en række operationsanalytiske og økonomiske analysemetoder, hvoraf tre: systemanalyse, cost-benefit analyse og programbudgettering vil blive introduceret i det følgende, idet deres principielle indhold illustreres gennem eksempler fra det kriminalpolitiske område. Metoderne er blevet valgt, fordi de har et bredt anvendelsesområde, supplerer hinanden og i stigende grad er blevet anvendt inden for dele af den offentlige sektor.

Opbygningen af et traditionelt statligt budgetsystem er som oftest sket med henblik på at lette administrativ og finansiell kontrol. Budgettet for den enkelte administrative enhed har som hovedopgave haft at skabe overblik over dennes udgifter i det eller de nærmest følgende år (i Danmark op til 5 år) opdelt på visse specificerede anvendelsesmuligheder. Tilsvarende må den administrative enhed i sin handlen respektere dette budget, dvs at den ved beslutninger om, hvorledes en bestemt funktion kan udføres, er tvunget til primært at tage hensyn til de finansielle udgifter, den derved umiddelbart påfører sig selv.

Betragtes denne beslutningssituation ud fra en total, samfundsmæssig synsvinkel, træder flere oplagte svagheder frem, hvis alvor selvfølgelig afhænger af det konkrete tilfælde:

1. Beslutningen kan få konsekvenser i flere perioder end den, budgettet dækker over.
2. Beslutningen kan have konsekvenser for andre administrative enheder eller privatpersoner (f. eks. indkaldelse af vidner).
3. Finansielle udgifter kan være et dårligt udtryk for de reelle omkostninger (f. eks. en urealistisk, eventuelt manglende, husleje ved anvendelse af offentlige bygninger).
4. Der skabes ingen grundlæggende interesse i at gøre en beslutnings omkostninger og resultater sammenlignelige, hvilket er relevant, hvis man tænker sig at vurdere, hvorvidt resultaterne retfærdiggør omkostningerne, eller om *andre* aktiviteter, i eller uden for den betragtede administrative enhed, snarere skulle gennemføres.

Det er disse fire svagheder i allokerings- eller effektivitetsmæssig henseende, som *cost-benefit analysen*, eller den samfundsmæssige investeringskalkyle, forsøger at afhjælpe. Hver administrativ handling vurderes som en potentiel „investeringsmulighed“, hvor ulemper (”costs”) gøres sammenlignelige og jævnføres med fordelene (”benefits”). Dette gøres uden hensyn-tagen til en arbitrær administrativ opdeling, idet i princippet *alle* effekter, uanset hvem de berører, eller hvornår de indtræffer, medtages.

I den form *programbudgetteringen* oftest ses anvendt, tænkes kun løst nogle af de ovennævnte svagheder. Budgetlægningen, der tænkes som et direkte alternativ til det traditionelle budget, fordeler samtlige offentlige udgifter i en længere årrække efter hvilke formål, de tilgodeser (opdelinger i „programmer“). Der tages således primært kun hensyn til en eventuel uhensigtsmæssig administrativ opdeling, men der opstår derved ofte et bedre udgangspunkt for effektivitetsovervejelser af den karakter, som *cost-benefit analysen* udtrykker. Hvis de formulerede mål er opdelt på en konsistent måde, kunne programbudgetteringen, gennem at samle alle aktiviteter, der refererer sig til samme mål, yderligere danne grundlag for decentraliseringsovervejelser med hensyn til beslutningsprocessen.

Programbudgetterings største fordel ligger måske imidlertid i, at den tvinger det offentlige til klarere at formulere målsætninger for sine aktiviteter, hvorved eventuel indbyrdes modstrid eller overlappning mellem eksisterende administrative enheder bringes frem.

En forudsætning for både *cost-benefit analysen* og programbudgettering er et grundigt kendskab til det undersøgte område. En sådan viden kan nås via en *systemanalyse*, der, ofte i modelform, afklarer, hvorledes de enkelte aktiviteter påvirker hinanden. Modellen vil kunne danne baggrund for en diskussion af, hvilke målsætninger der er ønskelige, og hvorledes disse, rent teknisk, kan opnås i det betragtede „system“ af aktiviteter. Da en systemanalyse naturligt kan tænkes at danne grundlag for *cost-benefit analysen* og programbudgettering, vil denne analyseform blive gennemgået som introduktion til de to øvrige.

Ved fremstillingen af de tre analysemetoder er der taget specielt hensyn til muligheder for intuitiv forståelse. Dette har medført, at der ikke eksplicit er blevet gjort opmærksom på mange af de teoretiske vanskeligheder, specielt for *cost-benefit analysens* vedkommende. For en uddybning henvises til litteraturlisten, der omfatter relativt lettilgængelige beskrivelser af de tre metoder.

1. Systemanalyse

Systemanalyse er en måde at afgrænse relevante data samt bearbejde disse, så beslutningstageren i højere grad kan udnytte den viden, der eksisterer på det undersøgte område, til at foretage valg mellem alternative muligheder. Det kan ofte være vanskeligt at afgøre, om en systemanalyse har været anvendt, da denne helt må tilpasse sig det konkrete tilfælde, og der derfor ikke er en bestemt læst, man automatisk kan benytte. Der er dog visse grundlæggende træk ved analysen. Systemanalysen 1) afgrænser det system, der er relevant for de spørgsmål, man ønsker at behandle samt 2) beskriver systemets enkelte elementer herunder klarlægger, hvilke mål der måtte være i systemet, samt i hvor høj grad alternative midler når disse og til hvilke omkostninger. Et *system* er defineret ved at være en samling elementer, der er funktionelt orienteret mod et fælles overordnet mål.

Ønsker et justitsministerium at analysere de offentlige sektorer, der er lagt under det, med det fælles mål at øge retssikkerheden, vil systemet bestå af de elementer, der på væsentlig måde påvirker borgerens sikkerhed, eller kunne tænkes at komme til at gøre det, dvs som hovedelementer politi, anklagemyndighed, fængselsvæsen og forsorg i frihed. Ideelt burde samtlige elementer, der påvirker eller potentielt kunne tænkes at påvirke retssikkerheden, medtages, dvs foruden de nævnte også andre direkte kriminalitetsbekæmpende foranstaltninger som toldvæsen og private vagtværn samt mere indirekte faktorer som skolevæsen og boligpolitik. Disse sidstnævnte faktorer har ikke afværgelse af kriminalitet som hovedformål, men må formodes at have en vis, ikke nærmere klarlagt, betydning. Da analysen herved ville blive overordentlig omfattende, og justitsministeriet ikke direkte har indflydelse på disse, er det tilladeligt af operationelle grunde at foretage en begrænsning, hvis det samtidigt klart præciseres, hvori denne består. I en analyse dækkende det danske system ville det være naturligt at medtage den i princip private organisation Dansk Forsorgsselskab p. gr. a. dennes snævre samarbejde med det danske justitsministeriums øvrige sektorer.

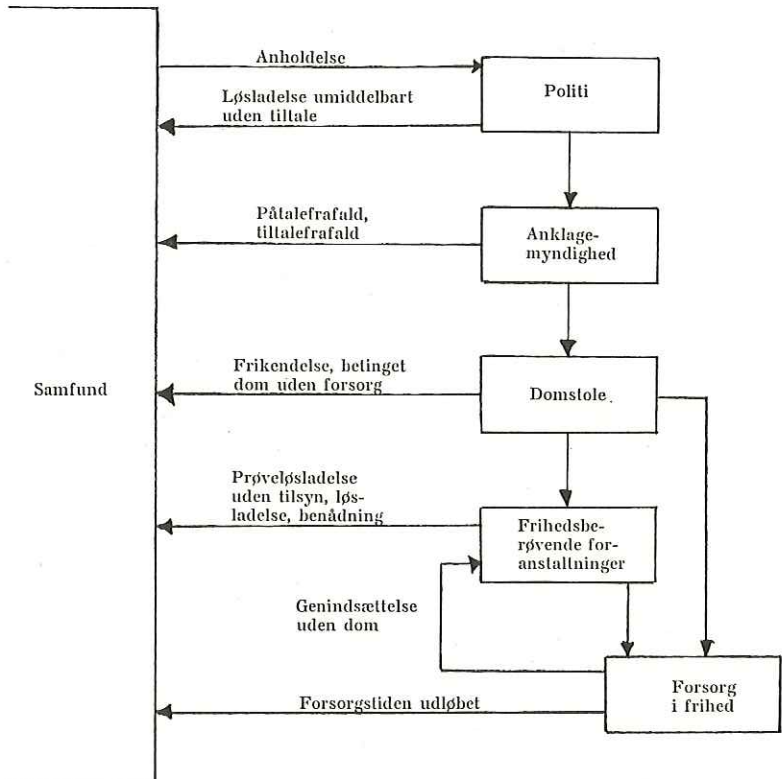
Når det er ønskeligt at analysere retsvæsenet som et hele til trods for, at det er opdelt i administrativt adskilte sektorer, skyldes det, at det er væsentligt for de enkelte sektorer i så høj grad som muligt foruden at kende konsekvenserne af deres egne og de andre sektors midler også at kende deres indbyrdes gensidige påvirkning. Dette gælder især, hvis de enkelte sektorer anvender direkte modstridende midler til at opnå det fælles mål, som det f. eks. er tilfældet mellem politiet og den resocialiserende sektor bestående af fængselsvæsen og forsorg i frihed. Politiet lægger vægt på den afskrækkende virkning gennem arrestationer for løbende at påminde befolkningen om de ubehag, der venter

dem, hvis de begår kriminalitet. Samtidig er det en udbredt opfattelse inden for den resocialiserende sektor, at den største mulighed for at tilpasse en person til samfundet er at behandle ham i frihed og så vidt muligt undgå at stemple ham som kriminel.

En analyse af de enkelte sektorer samt samspillet mellem disse sker lettest ved hjælp af en model, der ligeledes giver mulighed for at belyse konsekvenserne ved ændringer i systemet. En model er en idealisering af det virkelige system og kan tage skikkelse af et sæt ligninger, en verbal beskrivelse, en figur eller kombinationer af disse. Den består af de faktorer, der er relevante for at besvare de spørgsmål, man ønsker at behandle, og anvendes, fordi den virkelige verden ofte er så kompleks, at det kan være vanskeligt at danne sig et overblik.

Den i det følgende omtalte model har således til formål at beskrive sammenhænge i det retslige system, hvorved det gøres muligt at forudsige konsekvenser for antallet af behandlede per-

Figur 1.



soner i hver sektor under alternative forudsætninger. Modellen er meget generel og har primært et illustrativt formål. Systemet kan beskrives på basis af interne skrivelser eller, som det er gjort i figur 1, ved, i stærkt aggregerede størrelser, at følge en gruppe anholdtes mulige vandring fra sektor til sektor.

For hver sektor er det muligt at bestemme sandsynligheden for, at en person, der har begået en bestemt type kriminalitet, hhv. fortsætter til næste sektor eller forsvinder ud af systemet. Forudsættes det, at disse sandsynligheder holder sig tilnærmelsesvis konstante over tiden, er det tilstrækkeligt for deres bestemmelse at betragte enkelte års anholdte, opdelt efter kriminalitet, og følge udfaldet af disse grupperes sager i de enkelte sektorer. Graden af opsplitning på kriminalitet afhænger af den konkrete situation. Påtænker f. eks. politiet at gribe hårdere ind over for en bestemt forbrydelsestype, må denne specielt specificeres og undersøges. Er situationen derimod et ønske om at sammenholde de offentlige udgifter til retsforfølgelse af forskellige typer kriminalitet efter dennes grovhed, bør kriminalitet, der anses for nogenlunde lige alvorlig, slås sammen i grupper.

Er sandsynlighederne for, at en person, der har nået en bestemt sektor, fortsætter til den næste, fundet, kan det beregnes, hvor mange personer der årligt skal behandles i de enkelte sektorer, hvis antal anholdte kendes. Det er således muligt at forudsige konsekvenserne for de øvrige sektorer, hvis politiet indfører en metode, der medfører flere anholdelser, eller hvis sandsynlighederne i en enkelt sektor ændres p. gr. a. lovændringer eller ændringer i praksis. Kombineres dette med beregninger over det offentlige udgifter i de enkelte sektorer, kan man få et overblik over de *totale* offentlige udgifter som følge af de overvejede ændringer.

Den her skitserede model bygger på stærkt aggregerede størrelser, hvis opsplitning bør ske i overensstemmelse med de spørgsmål, man ønsker belyst, samt foreliggende data. Indgår der i modellen størrelser, der anses for meget usikre, som f. eks. sandsynlighederne for at en person, der har begået en bestemt forbrydelsestype, fortsætter til anklagemyndigheden, kan beregninger foretages ved alternative sandsynligheder.

Modellen kunne, i en disaggregeret form, tænkes at danne baggrund for en klargøring af målsætningerne i systemet samt alternative måder til at nå disse. Foruden den overordnede og uoperationelle målsætning; at øge retssikkerheden, vil hver sektor arbejde under en eller flere delmålsætninger. Disse vil som oftest være formulerede på forhånd og kan tage form af udsagn som: Det er politiets opgave at opretholde orden og sikkerhed. En målsætning som denne bør imidlertid konkretiseres efter om f. eks. politiet forsøger at yde alle befolkningsgrupper den samme be-

skyttelse, uanset hvor kriminalitetstruede de er, eller ønsker at minimere den samlede kriminalitet samt, yderligere, i form af hvor mange mand og biler der skal være til rådighed; hvor hurtigt disse skal kunne være fremme osv. I snæver forbindelse med formulering og konkretisering af målsætningerne klarlægges, i hvor høj grad alternative midler når disse, og til hvilke omkostninger. Herved sættes systemanalytikerne ofte i stand til, måske ud fra observerede urimeligheder eller direkte modstrid med øvrige mål i det totale system, at fremlægge *alternative* muligheder og dermed målsætninger. Denne proces vil således forme sig som en stadig formulering af konkrete „arbejdsmålsætninger“ og en afklaring, af hvilke konsekvenser disse vil få for hele systemet. Det overlades til beslutningstageren at vurdere og vælge mellem de enkelte alternativer, der derfor præsenteres i en form, der gør det muligt at se, i hvor høj grad et mål nås, og til hvilke omkostninger.

Når resultaterne af en systemanalyse skal vurderes, er det afgørende at erindre sig, at disse, via modellen, hviler på en række forudsætninger om systemets interne relationer, der yderligere kan være følsomme over for den trufne afgrænsning af systemet. Dette kan få afgørende betydning, når specielt retssystemet undersøges, idet faktorer *uden* for dette måske i nok så høj grad er afgørende for den samlede kriminalitets art og udbredelse. I det omfang, dette er tilfældet, vil beslutninger med basis i systemanalysen, deres relevans for den *system*-ansvarlige (beslutningstageren) til trods, miste deres betydning under en total synsvinkel.

2. *Cost-benefit analyse*

Tænkes justitsministeriet, eksempelvis gennem en form for systemanalyse, at have afgrænset alternative muligheder (projekter) for opfyldelse af en bestemt kriminalpolitisk målsætning, vil en prioritering af disse nødvendigvis ske under hensyntagen til et budget. Afgørende vil således blandt andet blive projekternes krav på finansielle midler stillet til ministeriets rådighed af de politiske myndigheder.

Man kunne hævde, at et sådant prioriteringsgrundlag er for snævert, og cost-benefit analysen, eller den samfundsmæssige investeringskalkyle, er et eksempel på et analyseredskab, der forsøger at tilgodese de specielle overvejelser, man kunne tænke sig indgå ved beslutninger af denne karakter. Som det vil fremgå af beskrivelsen i det følgende, er cost-benefit analysen ikke udviklet til at kunne behandle problemer af kriminalpolitisk art, men giver dog en vis strukturering af beslutningsgrundlaget.

Cost-benefit analysen er, i modsætning til en privat investeringsberegning, beskæftiget med hele det betragtede samfunds velfærd. Den grundlæggende synsvinkel er imidlertid den samme for de to typer af kalkyler: De anvendes i forbindelse med valg-situationer og har til hensigt, givet visse restriktioner, at maksimere, hvad der i den konkrete situation betragtes som „nyttigt“. Det vil sige, at et projekt gennemføres, hvis det giver et nettotilskud af „nytte“, altså hvis projektets benefits (tilskud i „nytte“ som følge af projektets gennemførelse) overstiger dets costs (nedgang i „nytte“ forårsaget af projektet). Hvad der er „nyttigt“, afhænger af beslutningstagerens overordnede målsætning. I den private investeringskalkyle forestiller man sig således ofte, at denne kan udtrykkes i en form for gevinstmaksimering, og at et projekt vurderes ved at sammenholde finansielle indtægter og udgifter. Den målsætning, der normalt tænkes ligge bag cost-benefit analysen, kan udtrykkes som en *maksimering af de totale forbrugsmuligheder, der står til rådighed for samfundets individer*, og alle effekter af en bestemt handling (projektet) klassificeres i overensstemmelse hermed, dvs som benefits, costs eller irrelevante effekter, afhængig af deres indflydelse på de totale forbrugsmuligheder. Analysen kan konkretiseres til at behandle følgende problemstillinger for hvert projekt: 1) identificering af relevante effekter (costs og benefits), 2) kvantificering af effekterne samt 3) vurdering og sammenvejning af disse.

Ved *identificering* af relevante effekter er det væsentligt, at samtlige effekter, der påvirker ovennævnte målsætning, medtages, og herunder kan systemanalysen være til hjælp. Består det overvejede projekt i at mindske kriminalitet af en bestemt karakter gennem at oprette en ny afdeling inden for politistyrken, indgår blandt costs den forøgede anvendelse af betjente, kontorbygninger, domstolssystem, fængselsvæsen og tilsynsvirksomhed, idet alle disse ressourcer *alternativt* kunne være anvendt til at producere varer eller tjenesteydelser til samfundets forbrug. Omkostningen består helt konkret i de forbrugsmuligheder, som samfundet derved går glip af. Yderligere går samfundet imidlertid glip af de varer og tjenester, som de fængslede (og eventuelt uskyldigt anholdte) kunne have produceret. Bemærk som en konsekvens af den anlagte synsvinkel, at frihedsberøvelse medfører større costs, jo mere produktiv den frihedsberøvede er!

På den anden side frigøres måske arbejdskraft og øvrige ressourcer, som tidligere var beskæftiget i private vagtværn, og dette vil modsætningsvis være en benefit.

Det forekommer imidlertid arbitrært at begrænse forbrugsmuligheder til kun at være af materiel karakter (producerede varer og tjenesteydelser), idet effekter af „immateriel“ karakter (ubehaget for de frihedsberøvede og disses familier, den øgede

tryghed hos samfundets personer iøvrigt) i princip tjener samme formål: en ændring i individuelle personers velfærd.

En konsistent analyseform vil derfor forsøge at tage hensyn til såvel „materielle“ som „immaterielle“ forbrugsmuligheder, og derved aktualiseres en nærmere stillingtagen til, hvilken grundlæggende synsvinkel der skal anlægges ved rubriceringen af de totale effekter. Vælges et rent nytteprincip, skal enhver påvirkning af personers velfærd som følge af projektet medtages, f. eks. den straffedes lidelser ved straffen, en ikke-straffets ubehag ved at arbejde sammen med en tidligere straffet mm. Vælges derimod et etisk grundlag, skal kun almindeligt accepterede effekter, der ikke støder mod samfundets moral, medtages. I begge tilfælde støder analytikeren på problemer ved afgrænsning af effekter, en afgrænsning, som i alle tilfælde må ske så eksplicit som muligt.

Foruden at vælge, hvilket grundlag analysen skal bygge på, må man ved afgrænsning af relevante effekter sikre sig, at ikke flere overlapper hinanden, samt holde analysens målsætning klar, således at de medtagne effekter virkelig påvirker de totale forbrugsmuligheder, der står til samfundets rådighed, og ikke blot repræsenterer en omfordeling af disse mellem forskellige individer inden for samfundet. En bestjålen persons forbrugsmulighedstab bør f. eks. ikke indgå i en analyse, der har maksimering af de *totale* forbrugsmuligheder til målsætning, om dette tab modsvares af tyvens forbrugsmulighedsstigning.

Værdien af den konkrete analyse afhænger, udover identificeringen af relevante effekter, af, i hvor høj grad disse yderligere kan *kvantificeres* (dvs udtrykkes i mængdeenheder, f. eks. antal brugte betjente, m² brugte kontorlokaler, domstolstimer, arresterede personer med bestemte karakteristika) samt *vurderes* for om muligt at tillade en slutlig jævnførelse mellem costs og benefits.

Det fælles vurderingsprincip, man normalt accepterer, er at lade samfundets individer sætte en værdi som udtryk for deres personlige præferencer over for de enkelte effekter, dvs forbrugsmulighedstyper, hvor der ved værdi menes villighed til at betale et pengebeløb. Disse værdier vil, såvidt som de pågældende forbrugsmuligheder er genstand for køb og salg (vares og tjenesteydelser), kunne aflæses i den abstrakte verden, som økonomen betegner „en perfekt markedsøkonomi“, dvs en idealiseret udgave af den vestlige verdens økonomiske system. Under visse meget restriktive forudsætninger vil en vares pris således være udtryk for markedets (bestående af samfundets individer) vurdering af denne forbrugsmulighed. Ydermere vil det gælde, at en persons løn, en bygnings udlejningspris mm vil være udtryk for markedets vurdering af disse ressourcers produktive egenskaber,

dvs deres evne til at skabe forbrugsmuligheder. I det tidligere eksempel vil den omkostning, man påfører samfundet ved at anvende yderligere en betjent, derfor, efter ovennævnte vurderingsprincip, kunne udtrykkes ved dennes løn i en perfekt markedsøkonomi.

For de „immaterielle“ forbrugsmuligheder, der ikke omsættes på et marked, ville en logisk konsekvens af det valgte vurderingsprincip være at lade de direkte involverede personer sætte en værdi. Om det således var muligt, kunne man eksempelvis spørge de personer, hvis tryghed ville blive øget af projektet, hvor meget de ville give for dette udtrykt i kr.; de personer, hvis lidelser ville blive forøget, hvor meget de skulle kompenseres med, udtrykt i kr., for at være lige så godt stillet, som hvis projektet ikke blev gennemført osv.

Den her gennemgåede problemformulering kan skematisk belyses ved hjælp af figur 2.

Hver position i figuren angiver en bestemt effekt (cost eller benefit) i et bestemt år som følge af projektets tænkte realisering. Det problem, cost-benefit analysen forsøger at løse, er, ud over figurens konstruktion (dvs at finde samtlige effekter, i

Figur 2.

| | Typer af costs og benefits (effekter) | | | | | | \sum (i) |
|---------------|--|-------|----------|-------|----------|-------|-----------------------------|
| | 1 | 2 | 3 | | i | | |
| 1 | q_{11} | | q_{1i} | | q_{1n} | | |
| 2 | - | | - | | - | | |
| 3 | - | | - | | - | | |
| . | - | | - | | - | | |
| . | - | | - | | - | | |
| Pe- | - | | - | | - | | |
| ri- | q_{t1} | | q_{ti} | | q_{tn} | | |
| ode | - | | - | | - | | |
| . | - | | - | | - | | |
| . | - | | - | | - | | |
| . | - | | - | | - | | |
| T | q_{T1} | | q_{Ti} | | q_{Tn} | | |
| \sum (t) | | | | | | | \sum (t) \sum (i) |

hvilke år), at sammenligne med et kæmpemæssigt sammenvejningsproblem. Ikke blot mellem forskellige typer af effekter, men også over tiden, idet en effekt vil vurderes forskelligt, efter som den får umiddelbar virkning eller først får betydning ti år senere.

Det skal understreges, at det anvendte vurderingsprincip er udtryk for et valg. Cost-benefit analysen er et arbejdsredskab for beslutningstageren, og hvis denne ikke accepterer priser og lønninger som „vægte“, hvadenten det skyldes en hel eller delvis tilsidesættelse af individuelle præferencer eller p. gr. a. fejl i markedsøkonomien, er modificering eller afvisning af vægtsystemet mulig.

Ligeledes er der for målsætningens vedkommende truffet et valg. Hvis beslutningstageren føler, at maksimeringsmålsætningen har ringe relevans, kan cost-benefit analysen indrettes til at illustrere konsekvensen af alternative målsætninger. Man kunne således argumentere for, at beslutningstageren, foruden et projekts konsekvenser for de *totale* forbrugsmuligheder, ønsker at tage hensyn til, hvorledes disse forbrugsmuligheder i den sidste ende ville blive *fordelt* mellem samfundets individer. I så fald skulle figur 2 opsplittes efter politisk relevante persongrupper (f. eks. efter indkomstniveau), hvorved en total sammenvejning yderligere kompliceres. Nyttens af en sådan analyse af fordelings-effekterne vil dog nedsættes i det omfang, beslutningstageren er stærk modstander af visse fordelingsmekanismer, eksempelvis forbrugsmulighedsomfordeling via tyveri.

Cost-benefit analysen er ikke udviklet til at behandle prioriteringsproblemer inden for den kriminalpolitiske sektor. Ved vurderingen af denne specielle anvendelse skal imidlertid indledningsvis påpeges, at det gælder generelt for cost-benefit analysens anvendelse i den offentlige sektor, at der primært er tale om introduktion af en bestemt tankegang og en strukturering af information i overensstemmelse hermed. Selvom den ideelle stræben, dvs den totale sammenvejning, aldrig kan realiseres, repræsenterer analysens første trin: identificering og kvantificering af relevante effekter, en hjælp i beslutningsprocessen, og en konkret analyse vil yderligere kunne lettes gennem at sammenligne projekter, der ikke adskiller sig væsentligt med hensyn til de vanskeligt vurderbare størrelser. Når dette er sagt, må det nok erkendes, at man selv med dette „begrænsede“ formål for øje skal være meget varsom med at anvende cost-benefit analysen på et område som det kriminalpolitiske. Vanskelighederne omkring de „immaterielle“ forbrugsmuligheders integrering i analysen er, som vist, både af praktisk og teoretisk art, og den referenceramme for prioriteringsovervejelser, som cost-benefit analysen ofte skaber, vil kun kunne anvendes med mange forbehold.

3. Programbudgettering

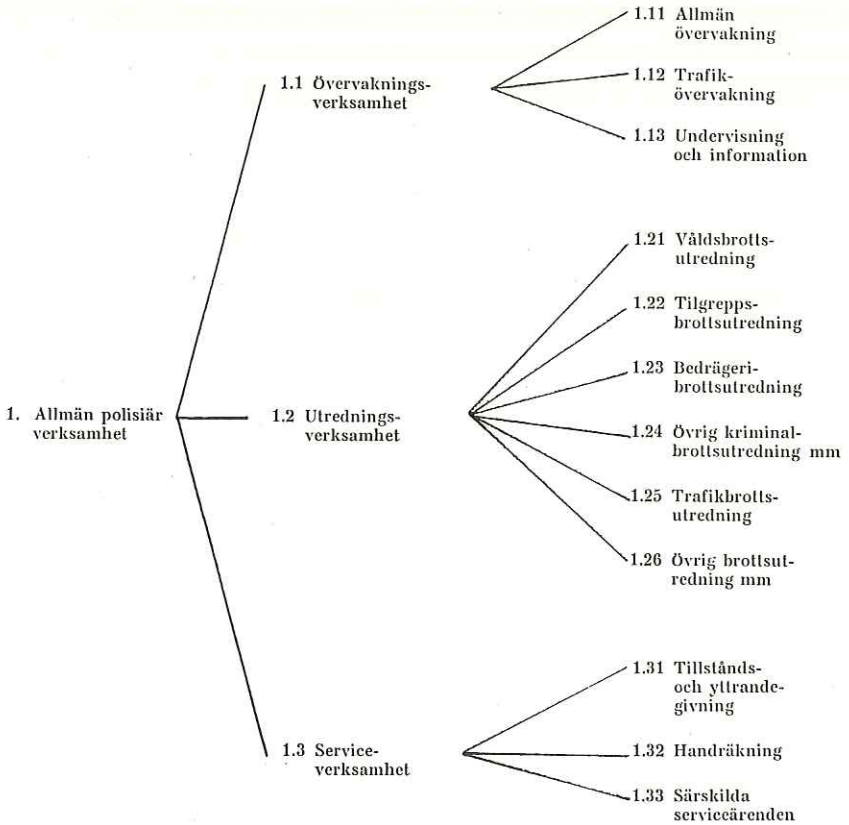
Cost-benefit analysen er et fritstående analyseinstrument, som kan anvendes på konkrete problemstillinger efter behov. Tænker man sig imidlertid denne analyseform anvendt mere systematisk på det offentlige aktiviteter, vil dette kunne lattes gennem en hensigtsmæssig gruppering af disse. Dette sker i programbudgetteringen, hvor det anvendte opdelingsprincip er aktiviteternes formål. Udover effektivitetsovervejelser tjener programbudgettering således som incitament til og klargøring af målsætninger (jfr. her forbindelsen til systemanalysen, som historisk set repræsenterer en forløber til programbudgettering).

Mere konkret involverer programbudgettering en omstrukturering af det traditionelle budgets udgiftsposter, således at det bliver muligt, ikke blot som indtil nu, at se *hvem* der bruger pengene, og til *hvad* (dvs udgifterne opdelt på myndigheder og udgiftsposter), men også *hvorfor*. Dette gøres gennem en opdeling af det offentlige aktiviteter i programmer samt opgørelse af de totale offentlige udgifter knyttet til hvert program. Et *program* er en gruppe aktiviteter, der, ofte betragtet over en flerårig periode, udføres med en bestemt målsætning for øje, og gennem programbudgettering bliver det derved muligt at få overblik over de offentlige udgifter til opnåelse af de enkelte målsætninger. Skal budgettet danne et reelt grundlag for afvejninger mellem målsætningerne, må der ved formulering af disse og den efterfølgende afgrænsning af programmerne ikke tages hensyn til eventuelle, for målsætningerne, irrelevante administrative opdelinger.

I praksis ses programbudgettering ofte anvendt inden for administrative delområder, bestemt ud fra det traditionelle budgets formål, hvorved dets fordele modsvarende begrænses til afvejninger *inden for* det undersøgte delområde. I Sverige har man således foretaget forsøg med henblik på generel introduktion af programbudgettering i visse administrative enheder inden for justitiedepartementets område: Polis-, åklagar- og domstolsvæsenet samt kriminalvården. Figur 3 viser de programmer, man forsøgsvis arbejder med inden for polisevæsenet på lokalt niveau. Programmerne er opsplittet hierarkisk (her kun medtaget de mest overordnede) og afspejler politiets overordnede målsætninger samt deraf afledede delmålsætninger.

Hvor langt ned man skal specificere målsætninger og programmer, afhænger stærkt af, hvad man i den konkrete situation opfatter som relevante afvejningsspørgsmål. På et vist niveau vil man opfatte aktiviteter som *midler*, der ikke selvstændigt er begrundede ud fra en bestemt målsætning, men som indgår i et program i kraft af deres funktioner.

Figur 3.



2. Särskild polisiär verksamhet

Kilde: *Alpsten, B.* Något om planeringen för rättsväsendet på departementsnivå. Justitiedepartementets planerings- och budgetsekretariat. PM nr: 5. 27/1 1971.

Ved opgørelse af de offentlige udgifter i forbindelse med et bestemt mål skal medtages alle udgiftsposter, uanset hvilke administrative enheder de modsvarende aktiviteter i programmet henhører under i følge det traditionelle budget. Yderligere må udgifter til funktioner, som tilfredsstiller flere programmer samtidigt, f. eks. ledelse, forsøges fordelt på disse. Kombineres sådanne beregninger med målinger af, i hvor høj grad de enkelte programmer kan efterleve de opstillede målsætninger, har man

derved fået visse centrale størrelser af relevans for effektivitetsovervejelser.

Man skal imidlertid erindre sig, at de beregninger, der derved fremkommer, „kun“ er udtryk for forsøg på at være oversigtlig på den *offentlige* sektors vegne. Ønskes en totalanalyse, dvs omfattende også den private sektor, havner man i overvejelser af samme karakter, som dem cost-benefit analysen repræsenterer, hvor det konkrete program udgør det undersøgte „projekt“.

En af fordelene ved programbudgettering er en øget mulighed for en decentralisering af ansvaret for tildelte midler, dvs en øget dispositionsfrihed på lokalt niveau. Sker den hierarkiske opsplitning af målsætninger og programmer på en konsistent måde, således at efterlevelse af ét mål ikke er i modstrid med andre, er der mulighed for, at ledelsen af det enkelte program kan få tildelt et samlet beløb (rammebeløb) til brug for opnåelse af programmets mål.

Dette forudsætter imidlertid, at programopdelingen falder sammen med den organisationsstruktur, administrationen rent faktisk er opbygget efter, således at den programansvarlige er den samme som den administrativt ansvarlige og i sin handlen bliver tvunget til at tage hensyn til de totale effekter på den offentlige sektor. Da programbudgetteringen jo netop skulle afhjælpe en sådan uoverensstemmelse, betyder dette for decentraliseringens succes enten en tilpasning af de to strukturer eller indførelse af et „internt prissystem“ for administrationens ydelser. Anvender en programansvarlig flere ressourcer, end han er administrativt ansvarlig for, bliver han således tvunget til at „købe“ disse (f. eks. debiteres programmet en anvendt persons løn, selvom denne hører under en anden afdeling) og derigennem omkostningsbevidst på hele det offentlige vegne. En udlicitering af beslutningsprocessen på denne måde medfører, foruden den større tilfredsstillelse, en øget selvstændighed må formodes at give, også en større mulighed for, at de tildelte midler bliver optimalt anvendt. Megen information er kun praktisk tilgængelig på det lokale plan og kan derved bedre inddrages, når beslutninger tages der.

Samtidig skal det understreges, at en sådan decentralisering må formodes at kunne øge mulighederne for totalstyring (genem central målfastlæggelse) af hele det berørte område. Det offentlige aktiviteter er ofte så komplekse, at det er vanskeligt at sikre sig, at beslutningstageren reagerer og handler i overensstemmelse med den overordnede (ultimativt den politisk valgte) beslutningstager. Det bliver derfor vigtigere i fremtiden at kende og udnytte de incitament, som ligger indbygget i et administrativt system, og programbudgetteringen er også et forsøg i denne retning.

Som programbudgettering er præsenteret i det foregående, re-præsenterer den primært et bindeled mellem det traditionelle budget, udviklet til varetagelse af administrativ og finansiel kontrol, og en analyse af dette budgets egenskaber i allokerings- eller effektivitetsmæssig henseende. Så længe budgetbeslutninger tages i termer af de traditionelle kategorier, får opdelingen i programmer karakter af et supplement, et parallelt klassifikations-system til det nuværende og dermed en ekstra omkostning, som skal retfærdiggøres.

4. Afsluttende bemærkninger

Ved gennemgangen af de tre analysemetoder, systemanalyse, cost-benefit analyse og programbudgettering, er der, som nævnt i indledningen, specielt blevet taget hensyn til mulighederne for intuitiv forståelse. Dette har medført en betydelig teoretisk simplificering, samt at kun det relativt specielle for hver metode er blevet fremhævet. Studerer man de praktiske forsøg, der er gjort i de enkelte lande, finder man elementer fra alle tre metoder sammenknyttet i den konkrete udformning (hvilket uheldigvis har givet anledning til en del terminologiforvirring). Det vigtigste eksempel er her "The Planning-Programming-Budgeting System" (PPBS), oprindelig udviklet i USA's forsvarsministerium og nu introduceret i hele den amerikanske administration.

De i artiklen valgte eksempler har udelukkende været anvendt for at fremhæve essensen af de enkelte analyseformer og illustrerer derfor ikke, hvilket delområde og beslutningsniveau de enkelte analyser er mest egnede til. I princip kan de anvendes på alle niveauer (ministerium, politi- og fængselsvæsen, det enkelte politidistrikt, det enkelte fængsel osv) under hensyntagen til den foreliggende planlægnings- og beslutningsproces.

Det kan vanskeligt siges noget mere generelt om de tre analysers anvendelsesmuligheder i den kriminalpolitiske sektor ud over det allerede fremhævede i hvert delafsnit. Alle metoder repræsenterer en bearbejdning af beslutningsgrundlaget, og deres brugbarhed må vurderes helt konkret, dvs med en foreliggende problemstilling for øje. Ved denne vurdering skal inddrages det forhold, at information i sig selv koster ressourcer. Fremstillingen her har haft til formål at indicere analysernes generelle bæreevne og relative fordele for derved at kunne danne et udgangspunkt for sådanne konkrete vurderinger.

Bodil Philip

LITTERATUR

I R. H. Haveman og J. Margolis (red.): Public Expenditures and Policy Analysis, Chicago 1970, er samlet en række indlæg vedrørende

PPBS præsenteret ved høringer i den amerikanske kongres. Den indeholder, udover en beskrivelse af systemets konkrete udformning, detailldiskussioner af de i programbudgetteringen og (især) cost-benefit analysen indgående problemkredse.

Systemanalyse er behandlet udførligt i *E. S. Quade* og *W. J. Boucher* (red): *Systems Analysis and Policy Planning, Applications in Defence*, New York 1968, og *A. Blumstein* og *R. Larson*: *Models of a Total Criminal Justice System, Operations Research*, March-April 1969, udvikler en model efter samme retningslinier som eksemplet i afsnit 1 samt illustrerer flere anvendelsesmuligheder.

I Sverige er fremkommet flere betænkninger i forbindelse med introduktion af programbudgettering i den svenske centraladministration, hvor især Planering och programbudgettering inom försvaret, SOU 1969:25 er illustrativ. Endelig skal fremhæves en diskussion af samme karakter, som denne artikel repræsenterer, men på et andet område, *B.-C. Ysander*: Mål och medel i arbetsmarknadspolitisk organisation, indeholdt i *Tio ekonomer om arbetsmarknadspolitiken*, SOU 1968:62.