



Finansdepartementet

Förslag till en mer strategisk myndighetsstyrning för fler och växande företag

Delrapport (dnr Fi 2007/9781)

SAMMANFATTNING.....	2
INLEDNING	5
1 STRATEGISK STYRNING.....	6
1.1 INLEDNING.....	6
1.2 FRÅN POLITIK TILL MYNDIGHETSSTYRNING	6
1.3 STRATEGISK MYNDIGHETSSTYRNING.....	7
1.4 STRATEGISK STYRNING FÖRUTSÄTTER KOORDINERING OCH KOMMUNIKATION INOM REGERINGSKANSLIET.....	9
2 ATT FÖRSTÅ OCH BESKRIVA FÖRETAGARENS PERSPEKTIV	10
2.1 FÖRETAGARES PROCESS.....	10
2.2 FÖRETAGARE ÄR OLIKA	11
2.3 FÖRETAGARES ADMINISTRATIVA KOSTNAD OCH ERFARENHET AV KONTAKTEN MED MYNDIGHETER	14
2.4 SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER	16
3 SYSTEMET RUNT FÖRETAGAREN.....	17
3.1 VAD INNEBÄR EN SYSTEMSYN?	17
3.2 SYSTEMET OCH DESS AVGRÄNSNINGAR.....	17
3.3 SYSTEMETS AKTÖRER	19
3.4 SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER	21
4 STYRNINGSPROBLEM AV POLITIKEN FÖR FÖRETAGANDE.....	22
4.1 REGERINGENS STYRNING AV MYNDIGHETERNA	22
4.2 HUR OMSÄTTS REGERINGENS FÖRETAGARPOLITIK I MÅL- OCH RESULTATSTYRNINGEN SAMT I DEN INTERNA STYRNINGEN I BERÖRDA MYNDIGHETER? ..	24
4.3 BEHOV AV SAMVERKAN.....	27
4.4 SAMMANFATTANDE DISKUSSION OCH SLUTSATSER	28
5 METOD FÖR STRATEGISK STYRNING AV ETT SYSTEM	30
6 SLUTSATSER OCH FORTSATT ARBETE	32
6.1 EN SAMLAD BEDÖMNING	32
6.2 FÖRSLAG	35
REFERENSER.....	40
BILAGA 1 STATLIGA AKTÖRER OCH MYNDIGHETER I SYSTEMET SOM FÖRETAGARE VERKAR INOM.....	42
BILAGA 2 FINLANDS REGERINGS STRATEGISKA ARBETE MED PRIORITERADE OMRÅDEN	45

Sammanfattning

I enlighet med uppdraget presenteras i denna delrapport en samlad bedömning av hur regeringens myndighetsstyrning kan förändras för att bättre främja företagande. En grundläggande tanke är att en effektivare och mer strategisk styrning kan bidra till en bättre måluppfyllelse med fler och växande företag.

Projektet är en del i regeringens arbete att utveckla styrningen och tar i hög grad sin utgångspunkt i den problembeskrivning av nuvarande styrning som ges i styrtredningens betänkande Att styra staten (SOU 2007:75), liksom i inriktningen på de förslag som utredningen lämnar.

En central tanke i styrtredningens betänkande är att fokus i styrningen bör ligga på verksamheterna snarare än myndigheterna. Utredningen beskriver vidare behovet av att inom Regeringskansliet nå en förskjutning från rutinmässiga arbetsuppgifter till långsiktiga och strategiska uppgifter. Tjänstemän inom Regeringskansliet måste enligt utredningen identifiera relevant kunskap, följa kunskapsutvecklingen på olika områden, analysera verksamheter och samband för att därmed få bättre förutsättningar i arbetet med att stödja den politiska ledningen. Det är inte minst i dessa sammanhang som detta projekt ska ses.

Viktiga frågor för projektet att behandla är därför hur en effektivare och mer strategisk styrning kan nås, vilka krav det ställer på arbetet i Regeringskansliet och på de styrbeslut som regeringen riktar till olika myndigheter. Vilken kunskap behövs, vilka analyser behöver göras och hur ska slutsatser dras för att förbättra myndighetsstyrningen inom politiken för företagande? Mer konkreta frågor att ställa är: Vilka styrbeslut riktade till vilka myndigheter behöver regeringen fatta? När ska beslut fattas? Vad ska styrbesluten innehålla? Hur ser ett bra och tydligt styrbeslut ut? Hur hänger olika styrbeslut ihop? Hur förankras styrbeslut och hur ska de följas upp? Vilka effekter för mötet mellan förvaltning och företagare får regeringens myndighetsstyrning?

Projektet utgår från följande antaganden:

- Strategisk styrning handlar om verksamhetens långsiktiga utveckling och anpassning till förändringar i omvärlden. Den strategiska styrningen ligger till grund för den operativa styrningen och genomförs i denna. Operativ styrning handlar om vad som ska göras nu och i den närmaste framtiden. Regleringsbrev har varit det vanligaste styrbeslutet i regeringens operativa styrning.
- Strategisk styrning handlar i hög grad om att hantera en helhet samtidigt som man styr delarna (t.ex. respektive myndighet). Det innebär att man behöver utgå från ett synsätt i styrningen som hanterar komplexitet.

- Strategiskt arbete består av såväl innehåll, vad som måste göras, som process, dvs. vägen fram till vad som måste göras. Processen i strategiarbetet är minst lika viktig som innehållet eftersom den bidrar till lärande och delaktighet.
- För att kunna styra strategiskt måste man kunna identifiera de styrbehov som är förknippade med att förverkliga de olika insatser och prioriteringar som ligger inom ramen för den övergripande näringspolitiska strategin.
- För att styra ett komplext system med många aktörer är koordinering en central arbetsprocess, såväl av styrbeslut som av planering, analys, uppföljning och policyutformning.
- Det behövs kunskap om företagen för att skapa bättre förutsättningar för dem – hur ser företagarens vardag ut, vilka behov och önskemål har de, vilka problem upplever de och hur ser deras faktiska kontakter med offentliga aktörer ut? Utifrån sådan kunskap kan man sedan klargöra vilka behov och önskemål som är möjliga att tillgodose och man kan skapa en bild av hur kontakterna med offentliga aktörer borde se ut.

Utifrån dessa antaganden har projektgruppen gjort följande.

I *kapitel 1* förs ett resonemang om vad strategisk styrning är och hur strategisk myndighetsstyrning förhåller sig till en övergripande strategi för företagande.

En beskrivning av företagares vardag har tagits fram i form av ett antal processkartor för faserna starta, driva och växa företag. Syftet med dessa beskrivningar är att få en saklig förenkling av en komplex verklighet och att mer exakt kunna visa var i företagarens vardag det finns problem som regeringen har möjlighet att påverka. Beskrivningarna har diskuterats med olika företagare. Detta beskrivs i *kapitel 2*.

En förteckning över de statliga myndigheter och andra statligt finansierade aktörer som företagare möter i olika sammanhang har tagits fram, liksom vilken enhet i Regeringskansliet de sorterar under. Förteckningen finns i *bilaga 1*.

Utifrån ovan nämnda processbeskrivningar har även en förteckning tagits fram över exempel på kända problem för företagare och vilka eventuella åtgärder som redan initierats av regeringen samt vilken enhet i Regeringskansliet som ansvarar för frågan. Förteckningen återfinns i en separat *bilaga 3*.

En tentativ beskrivning av det system som omgärdar företagaren har tagits fram. Syftet är att visa hur man kan gå till väga för att hantera en

komplex verklighet utan att förlora helhetssynen. Beskrivningen återfinns i *kapitel 3*.

En övergripande analys har också gjorts av problem förknippade med myndighetsstyrningen inom området företagarpolitiken, utifrån ett systemsynsätt. En första genomgång av instruktioner och regleringsbrev för ett knappt 20-tal statliga myndigheter (och styrdokument för ytterligare några aktörer som är en del av det statliga åtagandet) har gjorts för att få en bild av regeringens nuvarande styrning på området. Projektet har särskilt gått vidare med att studera styrkedjorna för Skatteverket, Tullverket, Kronofogdemyndigheter, Bolagsverket samt Patent- och registreringsverket för att bättre förstå hur myndigheterna omsätter regeringens styr signaler i interna mål och mätsystem. Här förs även ett teoretiskt resonemang om styrkedjans effekt för mötet mellan myndighet och företagare. Genomgången och resonemang finns beskriven i *kapitel 4*.

I *kapitel 5* skisseras en metod för strategiarbete och styrning av ett system. Syftet är att visa på hur ett strategiskt arbete kan göras mer systematiskt.

I syfte att öka förståelsen för strategiskt koordineringsarbete har ett studiebesök genomförts i Finland. Det finska programarbetet beskrivs i *bilaga 2*.

Projektgruppens samlade bedömning och förslag finns i *kapitel 6*. Det huvudsakliga förslaget är att styrningen av politiken för företagande bör utvecklas från styrning av myndigheter till styrning av ett system och från styrning med ett produktionsperspektiv (inifrån och ut) till styrning med ett företagsperspektiv (utifrån och in). För att nå dit behövs en tydlig förbättring i koordineringen av flera processer i Regeringskansliet och projektgruppen föreslår därför att det utses en strategikoordinator som tillsammans med berörda huvudmän i Regeringskansliet får ansvaret för ett sådant arbete.

Inledning

Regeringen beslutade den 13 december 2007 att tillsätta ett projekt inom Regeringskansliet med uppgift att i försöksverksamhet inom området företagande utveckla Regeringskansliets arbetsformer och regeringens styrinstrument för en helhetsinriktad styrning utifrån ett företags- och medborgarperspektiv (dnr Fi2007/9781). Projektet är ett samverkansprojekt mellan Närings- och Finansdepartementet som samordnas i en projektgrupp under ledning av enheten för statlig förvaltning.¹ Denna rapport utgör det förslag som projektet har i uppdrag att ta fram till den 30 september 2008.

Projektet syftar till att med utgångspunkt i företagarens vardag utveckla regeringens styrning av berörda myndigheter. Styrningen ska stödja regeringens arbete med att göra det enklare och lönsammare att driva företag.

Det system i vid mening som påverkar villkor och förutsättningar för nya företagare att etablera sig och växa ska beskrivas utifrån en lämplig avgränsning. En utgångspunkt för ett sådant arbete är företagarens process och de hinder och svårigheter den enskilde företagaren upplever sig möta i processens olika steg.

Projektet är en del i regeringens arbete att utveckla styrningen och tar i hög grad sin utgångspunkt i den problembeskrivning av nuvarande styrning som ges i styrtredningens betänkande Att styra staten (SOU 2007:75), liksom i inriktningen på de förslag som utredningen lämnar.

En central tanke i styrtredningens betänkande är att fokus i styrningen bör ligga på verksamheterna snarare än myndigheterna. Utredningen beskriver vidare behovet av att inom Regeringskansliet nå en förskjutning från rutinmässiga arbetsuppgifter till långsiktiga och strategiska uppgifter.

Tjänstemän inom Regeringskansliet måste då enligt utredningen identifiera relevant kunskap, följa kunskapsutvecklingen på olika områden, analysera verksamheter och samband för att därmed få bättre förutsättningar i arbetet med att stödja den politiska ledningen.

Styrtredningen kommer dock inte in på frågor om hur styrningen ska kunna bli mer strategisk. Projektets utgångspunkt är att strategiskt arbete består av tre komponenter: kunskap, synsätt och arbetssätt.

¹ I projektgruppen ingår Yvette Andersson (N-SAM), Maria Olofsson (N-ENT), Anna Johansson (Nutek), Thomas Johansson (Verva), Bengt Nordström (ESV), Lars Stigendal (Verva), projektledare Martin Sparr (Fi-SF) och projektsekreterare Jakob Brandt.

Genom förändringar i dessa komponenter kan styrningen av myndigheterna bli mer långsiktig och hållbar.

I enlighet med uppdraget presenteras i denna delrapport en samlad bedömning av hur regeringens styrning av vissa myndigheter bör förändras för att bättre främja företagandet.

1 Strategisk styrning

1.1 Inledning

Varje år fattar regeringen hundratals beslut riktade till myndigheter. Besluten styr myndigheten genom att de beskriver något som ska göras, ibland även hur det ska göras, de ger ekonomiska förutsättningar (uppgiften görs antingen inom befintliga ramar eller så tillkommer ytterligare medel) och de ställer krav på när uppdraget görs och vad som ska rapporteras. När besluten når myndigheten ska de omsättas i intern styrning och relateras till pågående verksamhet och redan inplanerade aktiviteter.

Många av besluten är operativa i den bemärkelsen att de handlar om saker som ska uträttas så snart som möjligt eller inom det kommande året. Detta riskerar att hämma verksamhetens långsiktiga utveckling och anpassning till omvärldens förändringar. Det pågår därför nu ett arbete utifrån Styretredningens förslag att minska den detaljerade styrningen, t.ex. i de årliga regleringsbrev.

Projektets huvudsakliga fokus är en mer strategisk styrning av vissa myndigheter, men som framskymtar i flera delar av rapporten kan myndighetsstyrningen inte isoleras från övrig styrning. För att kunna styra myndigheter strategiskt måste man kunna identifiera de styrbehov som är förknippade med att via olika insatser och berörda myndigheter implementera regeringens politik.

Strategisk styrning handlar i hög grad om att hantera en helhet samtidigt som man styr delarna, t.ex. respektive myndighet. Det innebär att man behöver utgå från ett synsätt i styrningen som hanterar komplexitet.

1.2 Från politik till myndighetsstyrning

Regeringen formulerar näringspolitiska *mål* t.ex. i regeringsförklaringen och i budgetpropositionen. En del av dessa mål rör företagande, t.ex. att Sverige ska ha Europas bästa företagsklimat samt målet fler och växande företag. Vägen till att nå målen, dvs. en form av *strategi för företagande*, finns bl.a. i Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2006–2008 (Skr. 2006/07:23) i vilken t.ex. framkommer att man avser

genomföra reformer av beskattningen av fåmansbolag, avskaffa förmögenhetsskatten och intensifierat arbete med regelförenkling.

Medel för att nå målen framgår också av vissa verksamhetsplaner inom Regeringskansliet. Av Justitiedepartementets verksamhetsplan för 2008 framgår t.ex. att det krävs en omfattande förnyelse av lagstiftningen om bl.a. bolag och andra associationsformer, avtal, skadestånd, fordringar, redovisning, patent, upphovsrätt och andra immaterialrätter, transporträtt, insolvensrätt och konsumenträtt så att näringslivet får moderna och väl fungerande spelregler och att fler arbetstillfällen och fler företag kan skapas.

Mer exakt *hur* något bör göras är ofta föremål för utredning, t.ex. i utredningen om enklare aktiebolag. Vilka *uppgifter* som ska utföras för att nå målen, och av vilka myndigheter, framgår bl.a. av myndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Bolagsverket ska t.ex. enligt regleringsbrevet arbeta för att förbättra förutsättningarna för företagande och entreprenörskap genom ändamålsenlig och kvalitativ information och service.

Vägen från de politiska målen och visionerna till de regeringsbeslut som ska styra myndigheterna kan i teorin beskrivas som en kedja av frågor: Vad ska uppnås och för vilken eller vilka grupper? När ska det vara uppnått? Vad får det kosta? Vad kan respektive bör göras för att nå dit? Vad bör göras i första hand? I vilken omfattning görs detta redan? Vilka hinder finns det för att göra detta? Hur ska det göras? Vilken eller vilka myndigheter ska göra vad? Vilket/vilka regeringsbeslut måste fattas? Hur ska beslutet utformas?

I verkligheten besvaras många av frågorna i ett myller av olika processer. Svaret på varje fråga har sin egen process i regeringen och/eller Regeringskansliet. Vad som ska uppnås och hur dessa mål ska vägas mot andra politiska mål är en politisk process. Vad det får kosta är en fråga som främst hanteras inom ramen för budgetprocessen. Vad som kan göras blir ofta en fråga för utredningsväsendet och vad som bör göras är en politisk bedömning som delvis kan hanteras i verksamhetsplaneringsprocessen. Huruvida något redan görs eller om det finns hinder för att göra något är kunskapsfrågor som förutsätter förtrogenhet med vad som är på gång (t.ex. hos myndigheterna) samt kunskap om hur medborgare och företagare upplever olika verksamheter m.m.

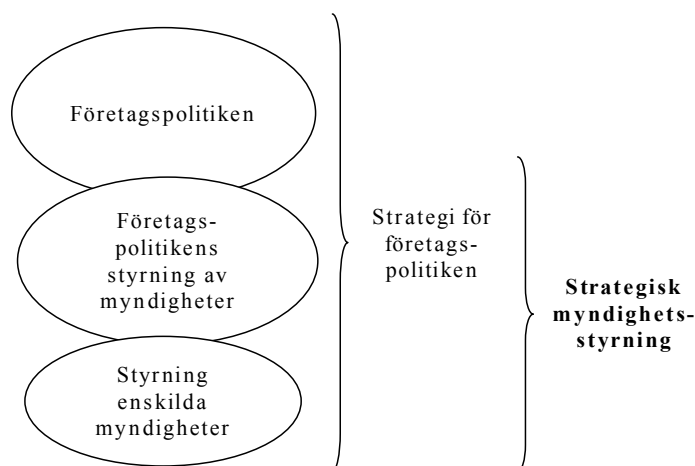
1.3 Strategisk myndighetsstyrning

En strategisk styrning av myndigheterna är långsiktig och inriktad på väsentligheter samt beaktar samband mellan olika verksamheter. Vad som är väsentligt kan bl.a. härledas ur politiska prioriteringar och

strategin för företagande. I strategisk styrning utgör enskilda beslut riktade till en viss myndighet en del av en tänkt helhet.

En strategisk myndighetsstyrning handlar om väsentligheter för politikens genomslag och för effektiviteten i verksamheten. Detta innebär att styrningen inte ska belastas med onödig detaljstyrning och inte heller med sådana resultat- eller återrapporteringskrav som kan leda till suboptimering. En strategisk myndighetsstyrning måste också hantera eventuella målkonflikter. Detta ställer höga krav på en bra beslutsprocess.

Genom en strategisk styrning av berörda myndigheter kan man säkerställa att berörda departement och myndigheter arbetar på ett sätt som leder till att regeringens politik genomförs på effektivast möjliga sätt.



Figur 1. Förhållandet mellan regeringens övergripande strategi för företagande och en strategisk myndighetsstyrning

Statliga myndigheter kan regeringen styra genom instruktion, regleringsbrev, resurstilldelning speciallagstiftning med tillhörande föreskrifter, m.m. När det gäller statliga åtaganden där utförandeansvaret har lagts på kommunerna har regeringen inte tillgång till samtliga dessa styrmedel. Sådan verksamhet måste grundas på lagstiftning, som kan ge regeringen föreskriftsrätt. Då kommunala instanser spelar en betydande roll i företagarens vardag har projektgruppen valt att tentativt diskutera hur regeringen kan bidra till att kommunala myndigheter också arbetar så att företagarens vardag underlättas.

Det projektgruppen föreslår är att det utarbetas en mer sammanhållen styrning av det system som består av de myndigheter som regeringen direkt (statliga) eller indirekt (kommunala) har tillgång till eller vill påverka inom ramen för politiken för företagande. Detta system bör

också omfatta sådana aktörer som i praktiken utgör en del av det statliga åtagandet och som staten formellt kan påverka, t.ex. genom att de har statligt stöd eller att staten är delägare. Systemet beskrivs närmare i kapitel 3.

1.4 Strategisk styrning förutsätter koordinering och kommunikation inom Regeringskansliet

Regeringen har ansvaret för att de samlade resurserna används på bästa sätt för att nå målet fler och växande företag. Regeringskansliets arbete med att föreslå målformuleringar, planera, analysera risker, föreslå allokering av resurser och uppföljning kan beskrivas som en ledningsprocess i det system som företagaren möter i sin vardag och som beskrivs i avsnitt 3.2. Regeringskansliets uppgift med ett sådant perspektiv är då inte främst att bryta olika ståndpunkter mot varandra i förhandlingar utan att koordinera det samlade arbetet så att regeringens politik för företagande får avsett genomslag.

En sådan ledningsprocess består i själva verket av en rad olika processer, mer eller mindre väl beskrivna. Det finns strategiska processer i propositions- eller skrivelsearbetet, processer för departementens verksamhetsplanering och en budgetprocess för resursallokeringen. Det finns även vissa rutiner för riskbedömning, rutiner och riktlinjer för regelstyrningen (t.ex. hur en instruktion ska se ut) liksom för årliga mål- och resultatdialoger för uppföljningen.

Ingen av dessa processer tar dock i dagsläget sin utgångspunkt i företagarens vardag och det system som omger företagaren. Något förenklat kan man säga att nuvarande ledningsprocesser följer departementsindelningen och inte en specifik verksamhet.

Utifrån detta perspektiv ter det sig därför rätt naturligt att det för närvarande inte går att spåra någon samlad ledningsprocess för det system vi här behandlar. Den form som finns för koordinering är den gemensamma beredningen som gäller för beslut som ska fattas av regeringen. Detta medför att koordineringen av styrningen måste göras inom ramen för gemensam beredning av kanske hundratals regeringsbeslut årligen. Man kan anta att detta i sig medför en fragmenterad och i sämsta fall motsägelsefull styrning.

Behovet av att utveckla och komplettera den gemensamma beredningen har också lyfts fram av Styretredningen.

Det bör också noteras att den koordinering som ändå kan ske i den gemensamma beredningen inte alls finns i en rad andra väsentliga processer. Hanteringen av kunskapen i de underlag som kommer in till Regeringskansliet (t.ex. de rapporter som Nutek, ITPS m.fl. lämnar till regeringen) och planeringen i departementens verksamhetsplaner är två

exempel på processer som inte systematiskt koordineras mellan berörda departement. Projektgruppen menar att det finns ett underskott av koordinering, strukturerade informationsflöden och gemensamt lärande kring styrning av företagarpolitiken och att det närmare bör analyseras hur detta skulle kunna rättas till.

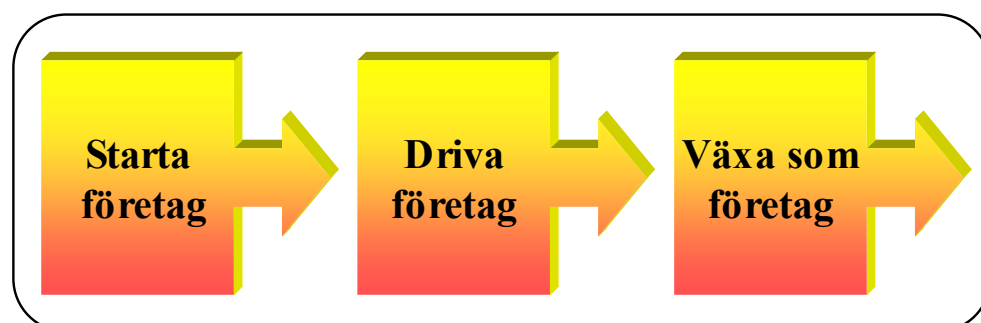
Projektgruppen skisserar i kapitel 5 en metod för strategisk styrning och menar att inom ramen för ett sådant arbete kan flera av koordineringsproblemen hanteras.

2 Att förstå och beskriva företagarens perspektiv

Att utveckla styrningen utifrån ett företagarperspektiv förutsätter ett verktyg för att beskriva detta perspektiv. Att analysera regeringens styrning utifrån en gemensam bild i form av en processbeskrivning har i tidigare utvecklingsprojekt i Regeringskansliet visat sig vara en fruktbar metod för att kommunicera om en helhetsinriktad styrning mellan enheter, departement och myndigheter (dnr Fi2006/2687).

2.1 Företagares process

På en övergripande nivå kan en företagare befinna sig i någon av följande tre faser (figur 2):

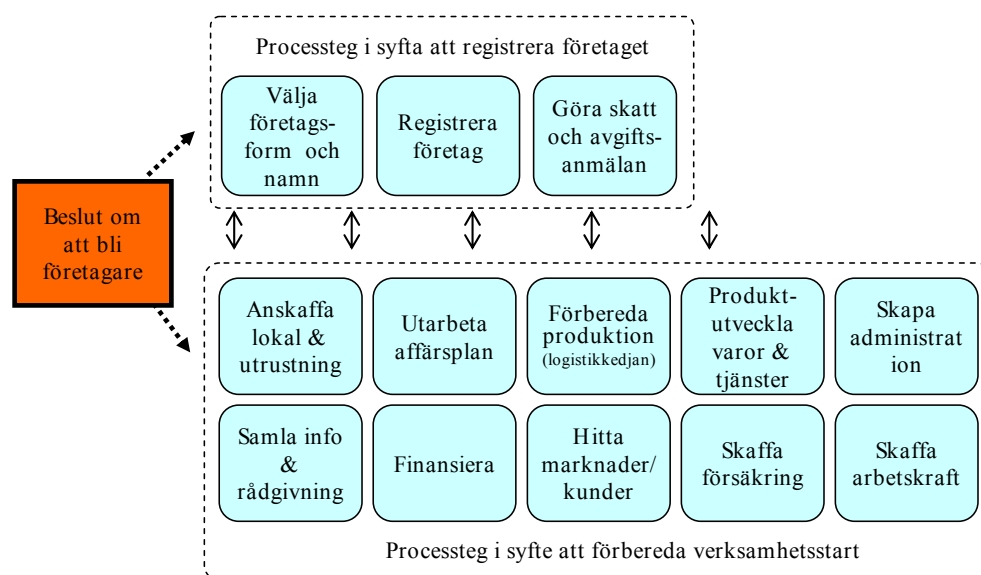


Figur 2. Företagandets tre faser

Tillsammans beskriver faserna en utveckling från att en affärsidé realiserar till ett framgångsrikt företagande. Detta speglar dock inte alltid verkligheten. De allra flesta företag stannar i drivfasen, i en del fall med en viss tillväxt. Många företagare vill också stanna där och har inte som mål att växa. En hel del personer tar sig inte förbi startfasen och många företagare gör flera försök att starta verksamheter.

Startfasen inbegriper olika aktiviteter som syftar till att gå från idé till handling och etablera en fungerande verksamhet. Drivfasen inbegriper aktiviteter som syftar till att driva företag utifrån de förutsättningar som startfasen lett fram till. Växofasen definieras som en expansiv förändring av dessa förutsättningar i syfte att öka företagets vinst eller omsättning.

Projektet har brutit ned de två första faserna i detaljerade och schematiserade beskrivningar. Denna typ av nedbrytning exemplifieras nedan med en beskrivning av startfasen (figur 3):



Figur 3. Beskrivning av startfasen

Figuren ovan beskriver företagarens aktiviteter i syfte att starta ett företag. Figuren ska förstås som en lista med aktiviteter som kan förekomma vid en företagsstart. Vissa av aktiviteterna måste i vissa fall utföras sekventiellt men detta skiljer sig åt mellan olika etableringar. Det är därför inte möjligt att standardisera processen och lägga aktiviteterna sekventiellt.

De flesta av dessa aktiviteter är gemensamma för alla företagsstarter även om den tid olika aktivitet kräver skiljer sig beroende på bransch, verksamhet och företagsform. Aktiviteterna kan antingen vara obligatoriska genom lagstiftning eller frivilliga (t.ex. få råd eller finansiellt stöd som kan underlätta företagsstarten).

Många företagare måste söka olika branschspecifika tillstånd. Själva tillståndssökandet är inte beskrivet som en aktivitet i figuren eftersom detta sker inom ramen för de olika aktiviteterna och inte vid ett givet tillfälle i företagarens etableringsprocess.

2.2 Företagare är olika

Även om det går att beskriva en generell process för företagare menar projektgruppen att det är angeläget att förstå att företagare är en heterogen grupp när man överväger styrningsfrågor, såväl i regeringens styrning av myndigheterna som i myndigheternas interna styrning.

2.2.1 Företagares skilda ambitioner och förutsättningar

Det finns en rad faktorer som gör att företagare är olika. De har olika utbildningsbakgrund och erfarenheter, de verkar i olika branscher och bedriver olika verksamheter, de har företag som är olika stora och de har olika motiv för sitt företagande. Detta leder till att olika företagare ställer olika krav på myndigheterna, har olika förutsättningar att hantera deras regelverk och har olika behov av stöd och främjandeåtgärder för att starta och utveckla företaget.

Vissa forskare skiljer mellan möjlighetsentreprenörskap (opportunity based) och nödvändighetsentreprenörskap (necessity based) (Henrekson 2005). Det första begreppet avser individer som startar företag i syfte att förverkliga en affärsidé eller en idé om att bli företagare. Det andra avser individer som startar ett företag när att andra försörjningsmöjligheter saknas, eller upplevs som ett sämre alternativ.

En annan indelning utgår från företagarens vilja att växa. I Nuteks senaste *Företagares villkor och verklighet*, var hela 43 procent odelat positiva till att växa, om det fanns möjlighet, såväl vad gäller omsättning som antal anställda. Andelen som kunde tänka sig att växa utan att öka antalet anställda uppgick till 31 procent (Nutek 2008).

Småföretagsdelegationen skiljer mellan levebrödsföretag och tillväxtföretag:

För levebrödsföretagen, som är det stora flertalet bland småföretagen, finns sällan mer avancerade expansionsplaner. Ofta är det enmans- eller familjeföretag som ger service på en lokal marknad och som varken har förutsättningar eller ambitioner att växa. Verksamheten kan expandera om servicen är underetablerad i det samhälle där företaget verkar, om befolkningen växer i samhället eller om företaget konkurrerar ut ett annat företag på orten. [...] I tillväxtföretag är situationen till stor del annorlunda. I Sverige kan endast ca 5 procent av småföretagen karaktäriseras som renodlade tillväxtföretag. De producerar varor och tjänster för en marknad som i princip är geografiskt obegränsad. (SOU 1998:77 s. 13)

Delegationen konstaterar att de problem levebrödsföretagen hanterar i hög grad rör den dagliga verksamheten. Detta i motsats till tillväxtföretagen som även måste hantera de svårigheter som sammanhänger med ”utveckling och anpassning av produktionen till ny teknik och nya kunder, introduktion på nya marknader, exporthandel, varumärkes- och patentfrågor”.

2.2.2 Företagares skilda skyldigheter gentemot det offentliga

Det är inte enbart företagarnas skilda drivkrafter och behov som ger olika förutsättningar för företagande. Av stor betydelse är också företagarens skyldigheter gentemot stat och kommun, vilka skiljer sig markant mellan olika verksamheter.

En genomgång av startfasen för två typföretag i sex skilda branscher visar att de lagstadgade kraven och därmed också myndighetskontakterna skiljer sig väsentligt för de olika branscherna (Nutek 2007).² Med undantag av ett par kontakter som är gemensamma för alla nystartade företag varierade de lagstadgade etableringsmomenten mellan noll och sju (tabell 1). För en del verksamheter blir listan med lagstadgade moment betydligt längre.

Den kommunala förvaltningens betydelse för vissa företagsetableringar tydliggörs när de lagstadgade etableringsmomenten delas upp på statliga och kommunala huvudmän:

Tabell 1 Sammanställning av antalet lagstadgade etableringsmoment som medför kontakt med antingen kommunal eller statlig huvudmän för tillstånd och registrering³

Bransch	Statliga huvudmän	Kommunala huvudmän
Detaljhandel/ livsmedelsbutik	2	6
Hotell med restaurang	3	4
IT-komponenttillverkare	1	2
Tandläkare	3	3
Tjänstekonsult	1	0
VVS/rörmokare	1	0

Källa: Baserad på Nutek 2007

Exemplet visar att det finns stora skillnader mellan olika verksamheter och att kontakterna med den kommunala förvaltningen dominerar i vissa branscher.

Även inom branscher återfinns en betydande variation i företagarens lagstadgade skyldigheter. Lantbrukarnas riksförbund (LRF) har sammanställt antalet regelverk och informationskrav som omgärdar olika typer av livsmedelsproduktion (LRF 2006). Av sammanställningen framkommer exempelvis att 29 regelverk och 50 informationskrav omgärdar produktion av morötter. Motsvarande förhållande för svinuppfödning är 33 regelverk och 90 informationskrav och för mjölkproduktion finns inte mindre än 53 regelverk och 124 informationskrav. Men utöver de produkt- eller tjänstespecifika regler och krav som påverkar företagandet finns också en rad andra lagstiftningsområden som påverkar företagandet, t.ex. inom arbetsrätten,

² Med typföretag avses ett företag som representerar en viss bransch och juridisk form och som är lokaliserad i ett visst län.

³ Exemplet inkluderar även skatt- och avgiftsanmälan. Dock medför upprättande av ett anställningsavtal ingen myndighetskontakt, den eventuella (lagstadgade) registreringen som arbetsgivaren hos Skattverket antas ha gjort i företagets Skatt- och avgiftsanmälan. Slutligen momentet Företagsregistrering inte tagit med då detta enbart gäller aktiebolag.

bokföringsregler, skattelagstiftning och statistikområdet. Det är därför inte självklart att regelverkets omfattning för den enskilde företagaren fångas upp i ett generellt regelförenklingsarbete, då mätningarna redovisas utifrån lagstiftningsområde och inte utifrån företagarens process. Vissa verksamheter kan behöva specialstuderas för att få underlag för mera riktade insatser när det gäller regelförenkling och uppgiftslämnarbörd.

2.3 Företagares administrativa kostnad och erfarenhet av kontakten med myndigheter

2.3.1 Företagens administrativa kostnader

Nutek mäter företagets administrativa kostnad utifrån en standardkostnadsmodell (SKM).⁴ Metoden gör det möjligt att följa de administrativa kostnadernas förändring över tiden samt att ge en jämförbar bild av regelbördans kostnad för företag i Sverige inom olika områden. SKM möjliggör även att analysera förändringar av företagets administrativa kostnader till följd av ändrade regler eller ändrad tillämpning av regler. Problemet är att dessa mätningar i princip uteslutande redovisas utifrån lagstiftningsområdet ("uppifrån och ned") och inte utifrån företagarens verklighet. Detta medför att den verkliga administrativa kostnaden för företagare inte fångas upp eftersom en företagare oftast berörs av flera olika lagstiftningsområden.

Befintliga data går samtidigt att använda för att beräkna kostnaderna ur ett företagarperspektiv ("nedifrån och upp-ansats"). En sådan analys av de uppskattade administrativa kostnaderna för etableringsfasen i sex branscher visar att kostnaden kan skilja sig markant mellan olika branscher (tabell 2).

Tabell 2 Sammanställning av administrativa kostnader vid start av företag beroende på bransch

Bransch	Adm kostnad
Detaljhandel/ livsmedelsbutik	21 858 kr
Hotell med restaurang	97 149 kr
IT-komponenttillverkare	6 923 kr
Tandläkare	6 923 kr
Tjänstekonsult	788 kr
VVS/rörmokare	1485 kr

Källa: Baserad på Nutek 2007

En slutsats är dock att befintliga data kan användas för att ta fram ett uppföljningsbart index som underlättar analyser av förändringar av de

⁴ Kostnaderna för företagen att fullgöra sina skyldigheter enligt gällande lagar och regler kan delas upp i tre huvudtyper: materiella, finansiella och administrativa kostnader. Metoden tar endast hänsyn till de administrativa kostnaderna för företagen.

administrativa kostnaderna över tid.⁵ Sådana analyser skulle komplettera Nuteks nuvarande mätningar. Avsaknaden av en samlad bild kan leda till att man inte uppfattar företagarens totala administrativa börda.

2.3.2 Företagares erfarenhet av myndigheter m.m.

Det finns flera aspekter av myndighetsservice och myndighetsutövning, som inte fångas in vid användandet av SKM även om den redovisas ur ett företagarperspektiv, men som både kan åsamka företagen kostnader och upplevas som hinder i verksamheten. Därför måste SKM kompletteras med fler undersökningar för att få den helhetsbild som behövs. Risken är annars att förenklingar i för hög utsträckning åtgärdas genom förändringar i regelverken när det kanske är andra områden som information, väntetider eller bemötande som är problemet.

En studie av upplevda tillväxthinder i företagares kontakt med regelverk och myndigheter visar att motsvarande 60 000–90 000 företag upplever att myndighetskontakter är ett hinder för tillväxt och att både myndighetsrelaterade och regelverksrelaterade hinder kan uppkomma för företagaren (Nutek 2005).⁶ Vissa data redovisas i tabell 3 nedan.

Flertalet frågeställningar i tabellen kan härledas både till myndighetsrelaterade och regelverksrelaterade hinder. Detta antyder att det inte räcker med att generellt peka på behovet av ett ökat medborgar- och företagarfokus, utan att även verksamhetens styrning måste utgå från och stödja detta perspektiv.

⁵ Enligt rapporten är modelleringen den enda som gjort ut företagarens perspektiv, tidigare redovisningar har uteslutande gjort utifrån lagstiftningsområden.

⁶ Med myndighetsrelaterade avses svårigheter för företagaren som beror på av myndighetens organisering och interna styrning till skillnad från regelverksrelaterade som refererar till hinder relaterade till på lagstiftningen på området.

Tabell 3 Andelen företagare med under 50 anställda som ansåg att följande åtta påståenden (fråga a-h) var ett hinder för tillväxt. Redovisas i procent samt motsvarande antal företag

Fråga: På vilka sätt upplever du att lagar, myndighetsföreskrifter, tillståndskrav och liknande är ett tillväxthinder:	Ganska stort eller mycket stort hinder	Motsvarande antal företag i Sverige
a) Svårt att sätta sig in i vad reglerna innebär och vilka effekterna blir	54,8 %	83800
b) Det tar tid att fylla blanketter och ta fram den information som krävs	58,8 %	90100
c) Långa handläggningstider	52,0 %	79500
d) Svårt att hitta information och upplysningar om reglerna	49,4 %	75500
e) Svårt att komma i kontakt med myndigheter eller rätt handläggare	47,8 %	73200
f) Svårt att förstå innebörden av ett beslut eller besked	44,2 %	67600
g) Svårt att förstå och fylla i blanketter och formulär	43,1 %	74900
h) Brister i bemötande, attityd och service från myndigheter	45,0 %	68800

Källa: Nutek 2005 variabel: V18ba - V18bb

2.4 Sammanfattande diskussion och slutsatser

Indelning av företagarens process i tre faser

Projektgruppen bedömer att indelningen av företagarens process i tre faser med kartläggning av de myndighetskontakter som kan förekomma i respektive fas är en fruktbar utgångspunkt för policyrelevant informationsinsamling och analys som underlag för en strategi för företagande.

Behov av kategoriindelning av olika företag

Som framgått har olika företagare olika syfte och ambition med att starta och driva företag. Som underlag för en målinriktad politik för företagande framstår det som ändamålsenligt att göra en grov kategoriindelning av olika företag. Vill man t.ex. att fler levebrödsföretag ska anställa och att tillväxtpotentialen tillvaratas hos de företagare som vill låta företaget växa är det rimligt att olika styråtgärder tar sin utgångspunkt i kunskaper om olika grupper. Något exakt kategoriindelning behövs således inte utan den ska se som ett verktyg i genomförandet av politiken.

En tänkbar indelning är i kategorierna ”levebrödsföretag utan ambition att växa”, ”levebrödsföretag som kan tänka sig växa” och ”tillväxtföretag”. En sådan indelning kopplar till regeringens politik (enkelt och lönsamt att driva företag respektive fler och växande företag). Den är policyrelevant då det krävs olika åtgärder för att stimulera fler att starta levebrödsföretag jämfört med att starta tillväxtföretag. Det är samtidigt av intresse att följa upp om fler

levebrödsföretag kan tänka sig att växa som en följd av olika insatser från regeringen.

Behov av mera branschspecifik information vad gäller förutsättningar för olika företagare

Exemplen ovan illustrerar att regelbördan varierar mycket beroende på verksamhet. Det är inte självklart att den stora variationen i belastning som beror på verksamhetens art fångas upp i ett generellt regelförenklingsarbete då företag ofta har verksamheter vars styrande regelverk innefattas av flera lagstiftningsområden. Vissa verksamheter kan behöva specialstuderas för att få underlag för att se om det finns behov av mer riktade insatser när det gäller regelförenkling och uppgiftslämnarbörda.

Ett ytterligare motiv till mer specifik information om olika företagare är att det idag produceras en lång rad utredningar, uppföljningar och andra typer av underlag som redovisar generella förändringar, utvecklingstendenser etc. Dessa kan vara svåra att omsätta i förslag på effektiva konkreta insatser. För detta krävs i många fall, enligt projektgruppens mening, mer specifik och branschrelaterad information som komplement för den strategiska analysen i Regeringskansliet. En sådan analys bör också ske i former som involverar samtliga berörda departement och enheter.

3 Systemet runt företagaren

3.1 Vad innebär en systemsyn?

För att främja en helhetssyn tar projektgruppen, i enlighet med direktiven, sin utgångspunkt i ett s.k. systemsynsätt. Med *system* avses en komplex och dynamisk helhet vars beståndsdelar i sin tur är system. Ett systemsynsätt innebär att man betraktar problem som delutfall av många olika komponenters samverkan. Systemets delar ska därför i första hand förstås i sitt sammanhang, dvs. i sina relationer till andra delar av systemet.

I projektets arbete innebär detta synsätt att regeringen inte i första hand ska styra ett antal separata myndigheter utan snarare ett system med myndigheter och andra aktörer som interagerar eller borde interagera med såväl företagen som med varandra.

3.2 Systemet och dess avgränsningar

Det system företagaren befinner sig i är mycket komplext och svåröverskådligt. Det består av ett stort antal samverkande faktorer som underlättar eller försvårar företagarens verksamhet. En

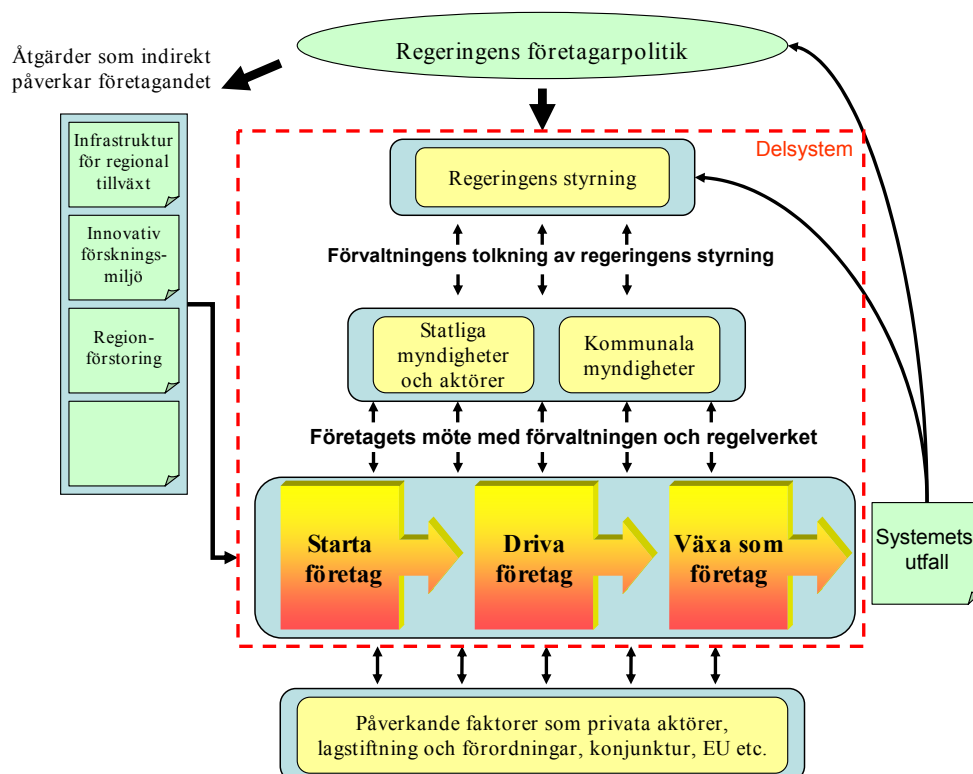
Muhammedteckning i Jyllandsposten leder till bojkott av danska varor som smittar av sig på svensk export.

Ett sådant system är ostyrbart och det är inte heller meningsfullt att försöka beskriva dess komplexitet. Projektgruppen avgränsar systemet utifrån *de statliga och kommunala aktörer som företagare måste eller kan ha kontakt med i sin process att starta, driva eller växa företag*. Således beaktar strategiarbetet för myndighetsstyrning enbart en del av det system som regeringens övergripande företagarpolitik avser att styra.

Myndigheterna har till uppgift att genomföra regeringens politik. De är med och skapar förutsättningar för företagen och de påverkar regeringens politikutformning. Detta delsystem måste hanteras så att regeringens politik – att skapa bättre förutsättningar för företagande – får än bättre genomslag än idag.

De komponenter i delsystemet som projektgruppen menar är viktiga att analysera är regeringens styrning av de aktörer som statsmakterna formellt kan påverka (i första hand de statliga myndigheterna), myndigheternas tolkningar av regeringens styrning samt företagarnas möten med myndigheterna och deras tillämpning av olika regelverk.

Schematiskt kan systemet som företagen verkar inom illustreras med följande figur, där projektgruppens avgränsade delsystem återfinns inom den streckade linjen:



Figur 4. Schematisk beskrivning av det system som företagen verkar inom och det delsystem som är utgångspunkt för en strategisk myndighetsstyrning

Som framgår är systemet uppbyggt kring företagarens process som den är beskriven i kapitel 2.

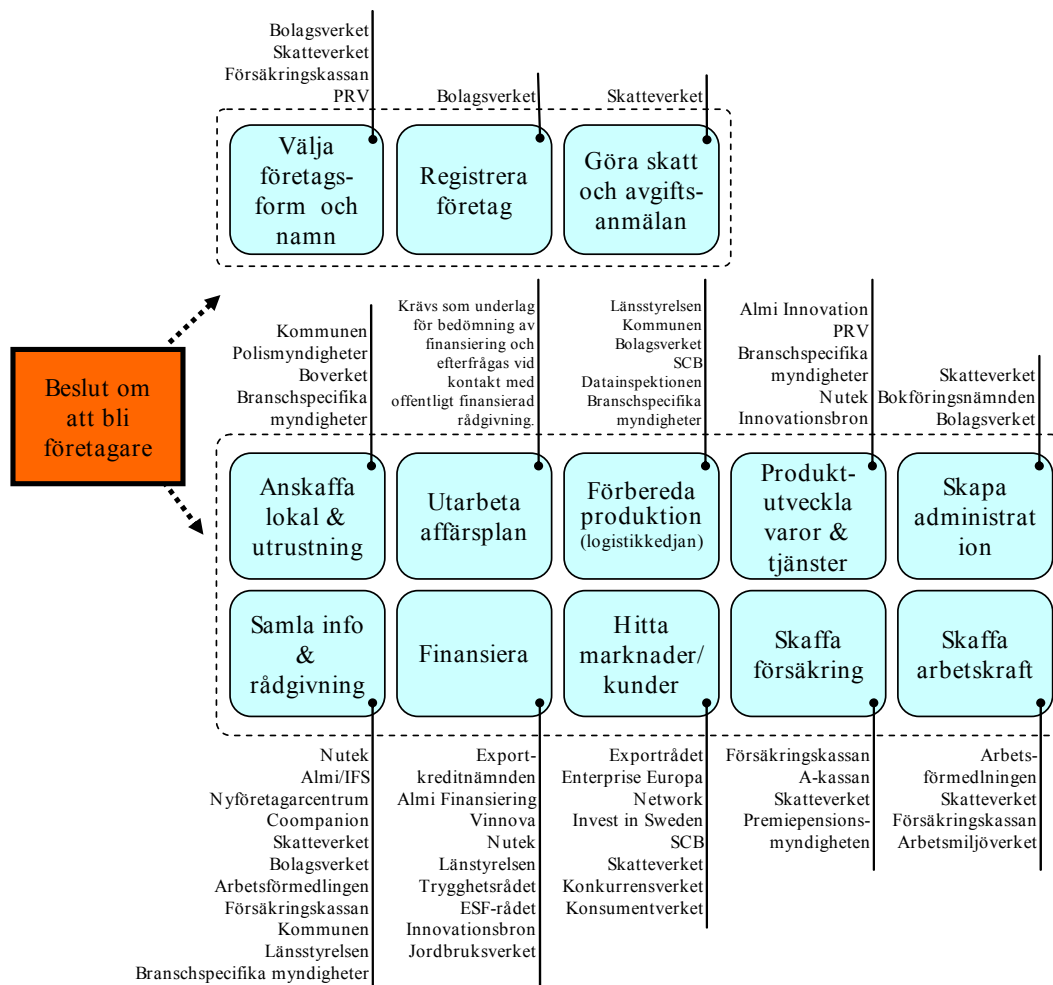
Figuren illustrerar även systemets utfall, vilken är centralt för förståelsen av näringslivet och företagandets samlade utveckling. Systemets utfall kan dock inte ses som det samlade utfallet av myndigheternas arbete. Om myndigheter generellt sätt tillhandhåller en effektiv myndighetsutövning och service kan det ha en stor påverkan på systemets funktionssätt, men det betyder inte att det på ett meningsfullt sätt går att härleda systemets utfall till enskilda myndigheters verksamhet. Dessutom finns en rad andra faktorer, t.ex. konjunkturen, som sannolikt påverkar systemets utfall i högre grad.

3.3 Systemets aktörer

3.3.1 Statliga myndigheter och vissa andra aktörer

Det finns många aktörer som arbetar med näringspolitik och företagsutveckling och det är därför inte helt enkelt att ringa in aktörerna i systemet. Man får olika svar i olika rapporter. ITPS har identifierat över 400 organisationer som bara sysslar med att främja kommersialisering av forskningsresultat. Nutek har listat 28 myndigheter och organisationer som arbetar med 49 olika stödformer riktade mot företag. I utredningen Företagsutveckling på regional nivå (SOU 2002:101) beskrivs 21 aktörer verksamma inom området företagsutveckling, varav 11 är statliga och ytterligare fem har en hög grad av statlig finansiering. Beroende på olika avgränsningar blir resultaten olika. Avgörande betydelse har graden av statligt engagemang. Ju lägre andel statlig finansiering desto fler blir antalet aktörer. Med statsbudgeten som utgångspunkt finns det 16 aktörer inom näringspolitik och företagsutveckling fördelade på fem politikområden och fyra utgiftsområden i statsbudgeten (Nutek 2007b). En annan källa till avgränsning är de 52 myndigheter som har i uppdrag att stödja regeringen i regelförenklingsarbetet.

Den processkarta projektet tagit fram ger en samlad bild av det stora antalet myndigheter och helt eller delvis offentliga aktörer som kan vara involverade i företagets startfas. Figuren nedan visar myndigheter och övriga aktörer som nyföretagare kan behöva ha kontakt med vid ärendehantering eller för att få den information som behövs för att kunna förhålla sig till aktuella regelverk i respektive moment vid företagsstarten. Vilka aktörer den enskilde företagaren har kontakt med skiljer sig beroende på dess verksamhet, behov, förutsättningar etc.



Figur 5. Exempel på statliga myndigheter och helt eller delvis offentligt finansierade aktörer som nyföretagare kan behöva ha en kontakt med.

ESV har på regeringens uppdrag kartlagt organ som inte är statliga myndigheter, men som i praktiken utgör en del av det statliga åtagandet. I rapporten Att verka genom andra (ESV 2008:34) redovisar ESV totalt 579 sådana organ, varav ett sjuttioal inom Näringsdepartementets område.

Projektgruppens bedömning är att det finns anledning att göra en översyn av dessa aktörer och närmare analysera exakt vilka åtaganden som är lagda på dem och varför. De skulle t.ex. kunna antas att dessa aktörer är mer svårstyrda eftersom de ligger utanför det ordinarie styrsystem som finns runt myndighetsstyrningen.

Projektet har med utgångspunkt i omfattningen av regeringens regelförenklaringsarbete i *bilaga 1* sammanställt en förteckning över 54 statliga myndigheter samt 12 helt eller delvis statligt finansierade aktörer som i högre eller lägre grad påverkar företagandets förutsättningar, antingen i form av lagstadgad myndighetsutövning eller service till företag.

3.3.2 Kommunala aktörer

Många företagens vardag påverkas i hög grad av de kontakter man har med kommunen. Det kan röra infrastrukturella förutsättningar (mark- och exploatering, teknisk försörjning), myndighetsutövning (detaljplan, bygglov, miljö m.m.) eller rådgivning, service och stöd för samverkan (näringslivskontor, lotsar etc.).

Forskning i fyra kommuner i Östergötland visar att de agerar olika mot stora respektive små företag. Större företag tenderar hanteras informellt eller formellt på ett samordnat sätt, har en identitet i kommunerna och är synliggjorda. Små företag förefaller hanteras mer fragmenterat och saknar ofta en identitet i kommunen och är som företag mer osynliga. De små företagen får därför oftast själv stå för samordning och koordination av sina ärenden.⁷

Kommunernas roll, betydelse och potential som företagsstödjare anses vara underskattad av såväl kommunerna själva som statliga aktörer.

3.4 Sammanfattande diskussion och slutsatser

Dålig information om systemets struktur och splittrad aktörsstruktur

Även en översiktlig genomgång av det system som företagaren möter visar att det är svåröverskådligt. Om projektgruppens intryck stämmer att det inte finns någon samlad bild av aktörerna eller någon närmare analys bakom fördelningen av medel eller uppgifter till de olika delarna är det ett problem såväl ur ett styrperspektiv som ur företagarens perspektiv.

Styrningsproblemet kan sammanfattas till att många aktörer riskerar överlappningar och suboptimering. Ur företagarperspektivet riskerar en otydlig och alltför rik aktörsflora att man inte ser skogen för alla träd. En studie har t.ex. konstaterat att den stora informationsmängden, som ibland inte är uppdaterad och korrekt kan skapa förseningar eller misstag i etableringsprocessen (Nutek 2007).

⁷ Forskningsresultaten har tagits fram inom ramen för PROFET-projektet och presenterades för projektgruppen av Professor Göran Goldkuhl och Doktorand Anders Persson vid ett möte den 9 maj 2008. PROFET (Processdrivna e-tjänster för näringslivsutveckling i kommuner) är ett samprojekt mellan Linköping, Mjölby, Motala och Norrköping samt Linköpings universitet.

4 Styrningsproblem av politiken för företagande

4.1 Regeringens styrning av myndigheterna

4.1.1 Hur återspeglas regeringens politik för företagande i styrning av de statliga myndigheterna?

Vilka ansvarsområden eller uppgifter som myndigheten har framgår av lag eller av regeringens styrdokument, vanligen i form av myndighetens instruktion, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. En myndighets instruktion inleds med en bestämmelse om myndighetens övergripande uppdrag och ansvarsområde, om det inte framgår av lag eller annan förordning.

Projektgruppen har studerat 17 myndigheters instruktioner och regleringsbrev i syfte att få en bild av skillnader och likheter i regeringens styr signaler rörande företagande.⁸ Genomgången visar att ett uttryckligt företagarperspektiv inte är vanligt förekommande i myndigheternas instruktioner. Det finns dock undantag. I Tullverkets instruktion regleras att ”kostnaderna för tullprocedurerna minimeras såväl för näringsliv och allmänhet”. Vidare finns en reglering i Nuteks instruktion med ett tydligt företagarperspektiv:

De insatser som Verket för näringslivsutveckling gör ska utgå från *företagens och företagarnas behov*. Insatserna ska utformas utifrån *olika målgruppers* behov, varvid särskild hänsyn ska tas till behoven hos kvinnor och utrikes födda, och med beaktande av de krav som ställs på verksamheten när det gäller hållbar utveckling.

Två formuleringar i förordningstexten ovan är av särskilt intresse. Dels att företagen och företagarens behov ska vara utgångspunkt för verksamheten, dels att myndigheten ska ta hänsyn till gruppen företagares heterogenitet genom att just *olika* målgruppers behov ska vara i centrum. En fråga som kan ställas är varför liknande men verksamhetsanpassade skrivningar inte återfinns i fler myndigheters instruktioner.

Vid en motsvarande genomgång av de 17 myndigheternas regleringsbrev återfinns vi ett ganska påtagligt företagarperspektiv. Antingen genom

⁸ Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Bolagsverket, Exportkreditnämnden, Försäkringskassan, Konkurrensverket, Kronofogdemyndigheten (KFM), Livsmedelsverket, Länsstyrelserna, Patent- och registreringsverket (PRV), Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statistiska centralbyrån (SCB), Tullverket, Verket för innovationssystem (Vinnova), Verket för näringslivsutveckling (Nutek)

att perspektivet är inbakat i målformuleringar eller i mer generella uppdrag:⁹

[Myndighetens namn] ska vid utformningen av föreskrifter, allmänna råd och andra styrande dokument sträva efter att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler. Myndigheten ska i sin verksamhet i övrigt verka för att förenkla för företagen.¹⁰

4.1.2 Departementens verksamhetsplaner instrument för regeringens prioriteringar?

Regeringen påverkar systemet genom bl.a. förordningar, regleringsbrev och propositionsarbeten. Regeringens styrning av myndigheterna är i sin tur beroende av hur Regeringskansliet arbetar. Utfallet av regeringens styrning beror bl.a. på hur Regeringskansliet översätter politiska mål till uppgifter och återrapporteringskrav samt hur myndigheterna tolkar dessa och omsätter dem i sin interna styrning.

Politiken för företagande angår samtliga departement. Det framgår bl.a. av den breda politiska ansatsen som regeringen har antagit för att uppfylla Lissabonmålen som manifesterats i utarbetandet av det svenska handlingsprogrammet för tillväxt och sysselsättning (Skr. 2006/07:23). Även regelförenklingsarbetet visar på områdets bredd. I det arbetet finns ett uppdrag till 52 myndigheter vars huvudmän finns på 32 enheter över samtliga departement.

Det är därför möjligen något förvånande att politiken för företagande inte får genomslag i samtliga departements verksamhetsplaner. Detta trots att syftet med Regeringskansliets verksamhetsplanering och uppföljning enligt interna riktlinjer bl.a. är att bidra till att regeringens prioriterade politiska mål genomsyrar Regeringskansliets alla verksamheter.

Projektgruppens genomgång visar att regeringens politik för företagande främst återfinns i Näringsdepartementets, Justitiedepartementets och Jordbruksdepartementets verksamhetsplaner. Där finns en koppling mellan de övergripande målen och olika åtgärder.

På en mer övergripande nivå behandlar även Utrikesdepartementets och Finansdepartementets verksamhetsplaner områden som rör de företagspolitiska målen men någon koppling till särskilda aktiviteter görs inte.

Som exempel på verksamhetsplan i vilken politiken för företagande inte alls syns kan nämnas Socialdepartementets. I Sveriges handlingsprogram

⁹ Denna formulering återfinns i elva myndigheters regleringsbrev. Bland dessa elva myndigheter hade dock SCB en något kortare formulering.

¹⁰ Denna formulering med relativt få variationer återkommer i 37 myndigheters regleringsbrev

för tillväxt och sysselsättning 2006–2008 aviserar regeringen bl.a. att den avser att öka utrymmet för enskilda initiativ och eget företagande inom välfärdsområdet. En sådan prioritering skulle man kunna tänka sig borde återspeglas i verksamhetsplanen för Socialdepartementet. Inte heller i de övriga departementens verksamhetsplaner berörs företagandet trots de kopplingar som finns till regeringens politik för företagande.

Denna återspeglning i Regeringskansliets interna arbete kan ställas mot vilka statliga myndigheter och därmed ansvariga departement som påverkar företagandet. Näringslivets regelnämnd NNR har i en serie studier bl.a. kartlagt de myndighetskontakter för fem verk samma företag som ansetts påverka företagets verksamhet på ett ”betydande sätt” (NNR 2006):

Tabell 4 Antalet statliga myndigheter kategoriserat efter departementstillhörighet som påverkar företag på ett betydande sätt.

Företag	N-dep	Fi-dep	Jo-dep	Fö-dep	M-dep	S-dep	Ku-dep	Ju-dep	A-dep	Totalt
Tranås energi	6	3			2	1	1	1	1	15
Kemibolaget i Bromma	1	4			2	1			1	9
WelcomeGruppen (hotell)	1	3	1	1		1			1	8
Anna Norbergs Buss	2	3				1			1	7
Sternsunds Gård		3	3		2				1	9
Totalt:	9	16	4	1	6	4	1	1	1	

Källa: Baserad på NNR (2006)

Mot ovanstående exempel kan det finnas anledning att reflektera över varför inte regeringens företagarpolitik syns tydligare i flera departements verksamhetsplaner.

4.2 Hur omsätts regeringens företagarpolitik i mål- och resultatstyrningen samt i den interna styrningen i berörda myndigheter?

Projektet har studerat styrkedjorna för Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Tullverket, Bolagsverket samt Patent- och registreringsverket. Med en analys av styrkedjor avses hur regeringen styr myndigheterna via instruktion och regleringsbrev samt hur myndigheterna översätter dessa styrsignaler i interna mål och mätsystem. Syftet med genomgången är att visa på hur styrningens utformning kan påverka mötet mellan företag och förvaltning.

Skrivningarna i budgetpropositionen för 2008 visar att regeringens starka företagarfokus återkommer i de övergripande målformuleringarna för de fem myndigheterna.

Genomgången av respektive regleringsbrev för de fem myndigheterna visar vidare på att styrningen sker med en skiftande grad av detaljstyrning alltifrån att myndigheten själv får precisera mål och

mätssystem (Skatteverket) till att regeringen sätter ett antal detaljerade produktions- och tillgänglighetsmål (Bolagsverket).

Trots vissa metodskillnader finner vi att samtliga regleringsbrev i princip bygger på samma antagande om att verksamheten kan särskiljas och styras genom olika slags produktionsmål. Detta antingen genom att regeringen formulerar specifika produktionsmål för myndigheten eller, som i fallet för Skatteverket, Tullverket och Kronofogdemyndigheten, att det finns en särskild (gemensam) skrivning i regleringsbreven:

[Myndighetens namn] ska med utgångspunkt i regleringsbrevet fastställa årliga mål för verksamheten som är tydligt uppföljningsbara [...] [Myndighetens namn] ska i bilaga till årsredovisningen redovisa en sammanställning över sådana mått, indikatorer och nyckeltal som ingår i myndigheternas underlag för att belysa och bedöma verksamhetens utveckling och resultat.

Vår genomgång av de fem myndigheternas interna mål och mätsystemet indikerar att regeringens (direkta eller indirekta) uppmaning att använda produktionsmål får ett starkt genomslag i myndigheternas översättningar av regeringens styrsignaler. Genomgången visar även att regeringens anmodan om ett tydligt medborgar- och företagarperspektiv ofta omnämns i myndigheternas verksamhetsplaner, vilket antyder att detta anses vara ett viktigt perspektiv för respektive myndighet.

4.2.1 Risker med att styra med produktionsmål

Det kan tyckas självklart att mål ska vara tydliga och mätbara samt exempelvis inriktade på att myndigheten ska ge snabb service. Därför kan den typ av produktionsmål och tillgänglighetsmål som ofta används i styrning verka intuitivt relevanta och rimliga. Men forskningen har visat att den typ av mål om tillgänglighet, service inom en viss tidsram m.fl. som ofta sätts lätt kan leda till s.k. målförskjutning.

Exempel på hur mål, som kan förefalla intuitivt rimliga och som rör politiken för företagande, formuleras är: ”nyregistrering av F-skatt ska handläggas skyndsamt inom 3 veckor i 85 procent av fallen” (Skatteverket) och ”vid förfrågningar till kundservice ska en kontakt med handläggare ha erhållits inom 45 sekunder i 85 procent av alla fall” (Bolagsverket).

Det första är bestämt av Skatteverket och det andra av regeringen. Just denna typ av mål har i en rad undersökningar visat sig vara kontraproduktiva (Verva 2007). Det kan verka paradoxalt men sådana mål har inte ett kundperspektiv utan ett internt produktionsperspektiv. En styrning som byggs med perspektivet utifrån- och in, dvs. ett företagsperspektiv, skulle använda sig av andra mål och mått – mått som

också ger underlag för lärande och effektivisering av myndigheternas verksamhet.¹¹

Ett skäl till att målförskjutning kan uppstå är att mål gärna sätts för det som är lätt att mäta. Ett annat är att målen sätts ur ett organisations- eller produktionsperspektiv och då endast omfattar en del av en hel process eller en aspekt av en helhet, sett ur företagarens perspektiv. Som exempel kan nämnas att utifrån företagarens perspektiv är, den totala kostnaden, arbetstiden och kalendertiden för att få alla nödvändiga tillstånd det som är avgörande. På motsvarande sätt kan god tillgänglighet till ett servicecenter vara direkt kontraproduktivt ur den stödsökandes synpunkt om krävande mål för tillgänglighet leder till att personalen inte kan ta sig tid att ge svar som är till verklig hjälp och vägledning.

Detta kan medföra att hela organisationer, enskilda produktionsenheter eller enskilda medarbetare tvingas fokusera på att uppfylla interna produktionsmål istället för att på effektivast möjliga sätt leverera den service och de tjänster som medborgare och företagare har rätt att förvänta sig utifrån syftet med verksamheten (Verva 2007).¹²

Studier, i vilka genomloppstider ur medborgarens eller företagarens helhetsperspektiv mäts, dvs. från medborgarens första kontakt till det att ärendet eller behovet i sin helhet är avslutat respektive tillgodosett har blottlagt denna typ av problem. Styrning med partiella produktions- och tillgänglighetsmål påvisades leda till störningar i ärendeprocesserna som helt i onödan medför längre genomloppstid och sämre service/kvalitet på tjänsterna. Dessa störningar medför också att de totala kostnaderna för myndigheten blir högre än vad som annars skulle vara fallet (Seddon 2003, 2008).

En slutsats av detta är att svårigheterna att styra med mål är stora och underskattade. Felformulerade mål gör verksamheten mindre effektiv och leder till ökade kostnader, även om ett tydligt företagarperspektiv anförs i både regeringens och myndigheternas interna styrdokument. Då kostnaderna för dålig styrning kan bli betydande både för myndigheterna och för medborgare och företag framstår insatser här som välmotiverade.

4.2.2 Myndigheternas företagarperspektiv

Verva konstaterar att de flesta myndigheter genomför olika typer av dialoger med sina brukare men att det är svårt att se någon faktisk påverkan i verksamheten (Verva 2008:3). I rapporten konstateras också att de synpunkter (från brukarna) som får genomslag i verksamheten oftast rör saker som är lätta att ändra t.ex. genom att ordna en kurs,

¹¹ Mätningar utförda i Storbritannien visar på att användandet av produktionsmål i verksamhetsstyrningen medfört påtagliga effektivitetsförluster. (Seddon 2003, 2008)

¹² Vervas rapport Styrning mot ökad effektivitet (2007) ger en utförlig genomgång av tjänsteforskning och erfarenheter från svensk och utländsk statsförvaltning.

omarbete en broschyr, ändra en e-tjänst eller förtydliga informationen på webbplatsen. Synpunkter som förutsätter mer genomgripande förändringar i kärnverksamheten har svårare att slå igenom. De kan också i vissa fall komma i konflikt med andra externa eller interna prioriteringar och mål.

4.3 Behov av samverkan

I en rad frågor krävs samverkan mellan olika myndigheter. Utvecklingen det senaste decenniet har gått i några olika spår.

Ett spår har handlat om resultatstyrningens utformning. Samtidigt som krav ställs på samverkan i regleringsbrev till en rad myndigheter, så har diskussionen om resultatstyrningens utformning handlat om myndighetsanpassad styrning, förbättrad mål- och resultatdialog, bättre koppling i resultatstyrningen mellan mål, budget och resultat m.m. (KKR och ESV 2004). I denna diskussion har inte funnits något om hur man ska styra myndigheter som behöver samverka. Detta problem och dess konsekvenser påtalades bl.a. av de myndigheter som ingick i VISAM (2005).

Ett andra spår har utgjorts av försöksverksamhet, främst inom rehabiliteringsområdet, som en följd av den s.k. samverkanspropositionen (Prop.1996/97:63) och ett antal därpå följande utredningar. Försöksverksamheterna bar namn som Finsam, Frisam, Socsam och FAROS.

Ett tredje spår har handlat om olika former av myndighetsinitierad samverkan, som t.ex. VISAM, Samverkansgruppen starta och driva företag, och det myndighetssamarbete som innebär att cirka 200 så kallade service- eller samverkanskontor öppnas 2008–2010 i hela landet.

Från såväl de av regeringen initierade försöksverksamheterna som från de frivilliga samverkansinitiativen finns värdefulla erfarenheter som bör tas tillvara vid utformningen av strategier inom politiken för företagande.

Samverkansinitiativen är lovvärda eftersom de med medborgarens eller företagarens bästa för ögonen syftar till att förenkla och effektivisera befintliga verksamheter. Dessa *öar av samverkan* riskerar samtidigt att hamna i samma stuprörspromblematik som myndigheterna om funktionen för att styra och samordna saknar tillräcklig överblick över verksamheterna eller om funktionen saknar mandat för att samordna.

Det finns ett par situationer där samverkan är särskilt påkallad för att statsförvaltningen ska lösa sina uppgifter rättssäkert och effektivt till nytta för medborgare, näringsliv och beslutsfattare:

1. Flera myndigheter ingår i en och samma medborgar- eller företagsprocess där samverkan är nödvändigt för ett bra utfall. En sådan avser rehabilitering där sjukvården, försäkringskassan och arbetsförmedlingen är inblandade i ett sekventiellt förlopp. Så som RFV och AMV tidigare styrdes motverkade bl.a. mål och uppföljningsmått en effektiv rehabilitering. Många klienter föll mellan stolarna eller blev ”inlåsta” i systemet.

2. Flera myndigheter, var och en med sina ärendeprocesser, möter medborgaren/företaget i en viss (livs)situation. Så är fallet med t.ex. en person som vill starta företag. Hur kan myndigheterna samverka för att samordna information m.m.? Här kan det handla om samverkan mellan olika statliga myndigheter, mellan olika kommunala förvaltningar eller mellan både statliga och kommunala instanser.

Sådan samverkan kan exempelvis ske genom integrerade e-tjänster som, rätt utformade, kan skapa stor nytta både för företagare och för förvaltningen. Verva har räknat på att den minskade kostnaden av att införa kluster med situationsanpassade integrerade tjänster i form av webbportal och telefonitjänster totalt sett uppskattas till 2 613 MSEK per år samtidigt som det innebär en ökad nytta för medborgare och företag (Verva 2007b). Detta förutsätter att tjänsterna utformas efter företagarens processer och kompletteras med regelförenklingar.

För att maximera nyttan vid utveckling i samverkan är det viktigt att använda kunskapen om företagarens olika behov och processer och inte separera e-tjänsterna från verksamhetsprocesserna då risken är att resultatet blir det som populärt uttrycks som en ”asfaltering av kostigar”. En företagare ska inte behöva välja antingen en e-kanal eller personifierad kanal för varje myndighet eller kommunal förvaltning utan erbjudas detta integrerat beroende på behoven. De olika kanalstrategierna samverkar och skapar positiva synergieffekter. (t.ex. handläggaren kan använda e-tjänsten).

4.4 Sammanfattande diskussion och slutsatser

Bristande genomslag för regeringens politik i styrningen av myndigheterna

Trots att politiken för företagande är ett av regeringen prioriterat reformområde tycks politiken inte slå igenom fullt ut vare sig i styrningen av de mest berörda myndigheterna eller i den departementala verksamhetsplaneringen.

Problemet är inte specifikt för just detta område. Flera tidigare utredningar har påtalat svårigheter med att få genomslag, bl.a. till följd av att Regeringskansliet fungerar som en förhandlingsorganisation. Inte desto mindre är det viktigt att finna bättre fungerande former för

samordnad styrning när det gäller av regeringen prioriterade områden som politiken för företagande.

I en rapport från Statskontoret (2007) belyses fem hinder för att öka den horisontell samverkan mellan myndigheter i processer som sträcker sig över flera politikområden: (1) otydlighet avseende uppdrag och roller, (2) otydlig målstruktur, (3) svårt att hantera samverkan i budgetarbetet, (4) avsaknad av ramverk för samverkan samt (5) svagt fokus på resultat och ansvarsutkrävande vid samverkan.

Som slutsatser i rapporten konstateras bland annat att en faktor som särskiljer Sverige från de andra länderna är att mekanismerna för samlad styrning och utvärdering är mindre utvecklade. Sverige och de övriga nordiska länderna skiljer sig från övriga enhetsstater i Europa genom den höga graden av kommunalt självstyre. Vidare noteras att Sverige är ett av de länder som har den svagaste koordineringen av politiska insatser över myndighets- och politikområdesgränser. Det finns små möjligheter att samla delar av regeringen kring högt prioriterade övergripande teman. I de studerade länderna finns flera exempel på hur en sådan samordning kan genomföras (se *bilaga 2* där politikprogrammen i Finland beskrivs).

Styrningen av enskilda myndigheter

En myndighetsanpassad styrning kan medföra att styrningen kommer att se olika ut för olika myndigheter. Det väsentliga är dock att styrningen är utformad så att den operativa nivån, där företagaren möter myndigheter, arbetar så att regeringens politik genomförs på bästa sätt. Med stöd av bl.a. forskning om målstyrning och styrning av system vill projektgruppen hävda att det finns brister i styrningens utformning idag. Det kan finnas en relativt stor potential för såväl effektivisering som bättre service till företagen i en annorlunda utformad styrning genom hela styrkedjan.

Behov av förbättrad styrning i de fall myndigheter behöver samverka

För att få till stånd en effektiv samverkan behöver politiken för företagande förstås och styras som ett system. I den mån det går att finna företagprocesser där flera myndigheter möter företagaren sekventiellt bör man ta fram mål och mätsystem gemensamt för berörda myndigheter. Här blir fokusering på produktionsmål/mått för de enskilda myndigheterna rent kontraproduktiva. Ur ett mätsystem för hela processen går det dock att efter en analys härleda relevanta mål och mått för respektive myndighet.

Inom politiken för företagande är sekventiella processer troligen sällsynta. Styrning, arbetsätt m.m. bör då, givet regeringens politik, utgå från en samlad analys av målgruppens behov och krav. Ett sådant fall är statlig myndighetssamverkan när ett företag startas. Ett annat är de kommunala förvaltningarnas samverkan när det gäller hanteringen av nya

företag. Detta borde i kommunerna ses som ett system som behöver styras för att ge företagen så bra förutsättningar som möjligt.

Myndigheternas företagarperspektiv och kunskaper om företagare

Av Vervas rapport (Verva 2008) att döma finns ett behov av att i högre grad än idag omsätta kunskapen från olika typer av dialoger med brukare till åtgärder som leder till reella förbättringar. Det kan bl.a. handla om att bättre ta vara på direktkontakterna med företagarna. Ett effektivt sätt att få insikt om företagarnas problem i möte med myndigheter är att göra mätningar av företagarnas efterfrågan i mötet med myndigheterna. Det kan handla om kundtjänster, blanketter eller annat. På så sätt kan man få en uppfattning om vilka behov och problem företagaren har. Om exempelvis en blankett fylls i fel i hälften av fallen och en telefontjänst får ett stort antal frågor om hur man fyller i blanketten är det något som är fel och måste korrigeras. Genom att ta vara på vilka frågor företagaren ställer och vad som blir fel kan den kunskapen användas till att förbättra processerna på myndigheterna och i systemet.

Det kan också vara värdefullt att anlägga ett systemsynsätt även här. Om en företagare lämnar synpunkter till Bolagsverket på något som man uppfattar som ett problem men frågan närmast handlar om exempelvis Tullverket är det angeläget att kunskapen ändå omhändertas.

Viktigt att finna former för att stödja den kommunala nivån

I projektgruppens arbete har betydelsen av företagarens kontakter med kommunala myndigheter blivit mycket tydlig.

Det finns därför anledning att undersöka möjligheterna att på olika sätt samverka med aktörerna i den kommunala sektorn för att stimulera ett tydligare företagsfokus med ett mera samordnat agerande och utveckling av effektiva processer för tillståndsgivning, tillsyn och rådgivning i kommunerna.

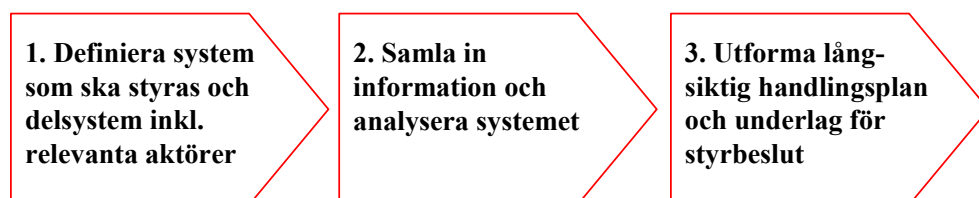
5 Metod för strategisk styrning av ett system

Strategiarbetet ska dels ge handgriplig vägledning för den faktiska styrningen av de enskilda statliga myndigheterna, dels hantera den samordning av olika myndigheter som kan krävas på såväl departementsnivå som på myndighetsnivå. Syftet är att säkerställa att regeringens politik får genomslag i alla berörda myndigheters operativa verksamhet på ett sätt som märkbart underlättar företagarens vardag.

Projektgruppen lämnar nedan ett förslag på metod för att arbeta mer strategiskt med styrning av myndigheter utifrån ett helhetsperspektiv och utifrån en mer strukturerad kunskapshantering. Metoden syftar till att stödja ett mer systematiskt och koordinerat arbete med att besvara de

många frågor som finns när politiska mål ska översättas till styrning av myndigheter (se avsnitt 1.2). För ett departementsöverskridande område som politik för företagande kan metoden tillämpas i en interdepartemental arbetsgrupp (se förslag i avsnitt 6.2).

Metoden bygger på tre steg:



Figur 6. Trestegsmetod för strategisk myndighetsstyrning

5.1.1 Definiera systemet som ska styras (steg 1)

Resonemanget i tidigare avsnitt visar att det inte är självklart hur det system som ska styras bör avgränsas. Den avgränsning projektgruppen har valt har gjorts dels utifrån hur uppdraget är formulerat ("utveckla regeringens styrning av berörda myndigheter"), dels utifrån modellen i figur 3 som bygger på den enskilde företagarens process ("företagarens vardag"):

a) Definiera företagarens process

För att kunna definiera det system som ska styras har gruppen utgått från dem som systemet är till för, i detta fall företagare. Syftet med att definiera processen är att skapa sig en så korrekt bild som möjligt av hur företagarens vardag faktiskt ser ut. Det är en metod som i tidigare projekt har visat fungera väl, bl.a. för att möjliggöra en saklig dialog mellan olika departement (Dnr Fi2006/2687). Metoden underlättar en verklighetsanpassad styrning.

Vissa förenklingar i en sådan beskrivning är ofrånkomliga. Samtidigt är det viktigt att ringa in och förhålla sig till den eventuella komplexitet som finns. Detta medför att strategiarbetet dels måste ta hänsyn till att gruppen företagare rymmer personer med varierande förutsättningar för att bedriva företagsamhet, dels till att olika verksamheter innebär olika krav på myndighetskontakter mm. En uppgift har därför varit att identifiera alla tänkbara aktiviteter som finns i företagarens process samt förhålla sig till den variation som finns mellan olika individuella processer.

b) Definiera systemet runt processen

Genom att kartlägga företagarens process får man en bild av myndigheter och andra aktörer som företagaren kommer i kontakt med. Valet av aktörer avgränsar systemet.

Projektgruppens arbete med detta steg redovisades i *kapitel 2 och 3*.

5.1.2 Analysera systemet och identifiera problem (steg 2)

Den andra delen av strategiarbetet syftar till att, utifrån de avgränsningar som gjorts i det första steget, analysera och beskriva systemets delar och relationer.

I denna del av arbetet är det också viktigt att förstå och analysera de problem och hinder som finns inom systemet. I första hand kan en sådan inventering göras utifrån befintliga utredningar m.m. En del i strategiarbetet blir då att samla in och systematisera befintlig kunskap samt knyta den till aktiviteterna i företagarens process.

Befintliga data kan behöva kompletteras med ny data eller med försöksverksamheter för att pröva nya strategiska angreppssätt.

Det är viktigt att i detta arbete involvera dem som sitter närmast ”verkligheten”.

Projektgruppens tentativa arbete med detta steg redovisades i *kapitel 3 och 4*.

5.1.3 Utforma långsiktig handlingsplan och underlag för styrbeslut (steg 3)

Den tredje och sista delen i strategiarbetet syftar till att utifrån analysen och problembilden i föregående steg dra slutsatser och förbereda åtgärder. Hur behöver systemet förändras så att det skapar ett större värde för företagare och blivande företagare? Vilka åtgärder bör genomföras och vilka styrbeslut behöver regeringen fatta och till vilka myndigheter? Utifrån en sådan handlingsplan bereds sedan de olika styrbesluten i vanlig ordning av ansvarig huvudman.

I den del av strategiarbetet ligger också att komma överens om vilka indikatorer som ska användas i uppföljningen av systemets effektivitet.

Av förslagen (se avsnitt 6.2) framgår att projektgruppen menar att denna del bör genomföras i en interdepartemental arbetsgrupp.

6 Slutsatser och fortsatt arbete

6.1 En samlad bedömning

Projektet har enligt direktiven med utgångspunkt i en systembeskrivning och gjorda analyser att göra en samlad bedömning av hur regeringens styrning bör förändras för att bättre främja företagande.

Projektgruppen har i det föregående diskuterat strategisk myndighetsstyrning. Styrningen bör i högre grad än idag utgå från att många myndigheter tillsammans utgör ett system som företagaren möter och att det är systemet som ska styras. Detta ställer nya krav på samverkan inom Regeringskansliet och krav på en samlad styrning av myndigheter som behöver samverka för att möta företagarna på bästa sätt.

En betydelsefull och grundläggande aspekt, som påverkar såväl insatser i sakfrågor som insatser när det gäller styrning, är vilket perspektiv som ska dominera. Regeringens förvaltningspolitik betonar medborgarperspektivet och projektgruppen ska enligt direktiven utgå från företagarens vardag. Innebörden av detta är att den statliga verksamheten ska betraktas utifrån och in och ur ett helhetsperspektiv baserat på de olika situationer som kan uppkomma i företagarens vardag.

Såväl statlig verksamhet som myndighetsstyrningen har idag i hög grad perspektivet inifrån och ut. Detta kommer till uttryck i t.ex. en splittrad aktörsstruktur när det gäller finansieringsstöd och rådgivning samt i mål och mätsystem där det är fokus på enskilda myndigheters prestationer snarare än effektivitet och kvalitet i mötet med företagaren.

Utgår man i styrningen av olika berörda myndigheter från en gemensam bild som baseras på ett företagarperspektiv och har en helhetssyn på den statliga verksamheten påverkas med stor sannolikhet både synen på modeller och metoder, liksom på hur man ska styra.

En bärande tanke i projektgruppens arbete är att styrningen måste förändras så att den utgår från ett företagarperspektiv, inte ett internt produktionsperspektiv.

Givet denna helhetssyn bör den enskilda myndigheten betraktas och styras som delsystem där mål och mätsystem ska utformas så att de stödjer syftet med regeringens politik och säkerställer att den slår igenom i myndigheternas operativa arbete. Som tidigare diskuterats har forskning visat att styrning som förefaller intuitivt rimlig i praktiken kan leda till dålig service och ökade kostnader (se avsnitt 4.2.1). För att lyckas krävs därför god kunskap om hur styrningens utformning påverkar effektiviteten i mötet mellan företagare och förvaltning.

När man betraktar systemet som helhet kan man konstatera att det har strukturella egenskaper som bör analyseras såväl ur företagarperspektivet som ur regeringens perspektiv.

Ur företagarens perspektiv riskerar detta att bli oöverskådligt och svår genomträngligt. Därtill kommer en mängd regelverk som ska

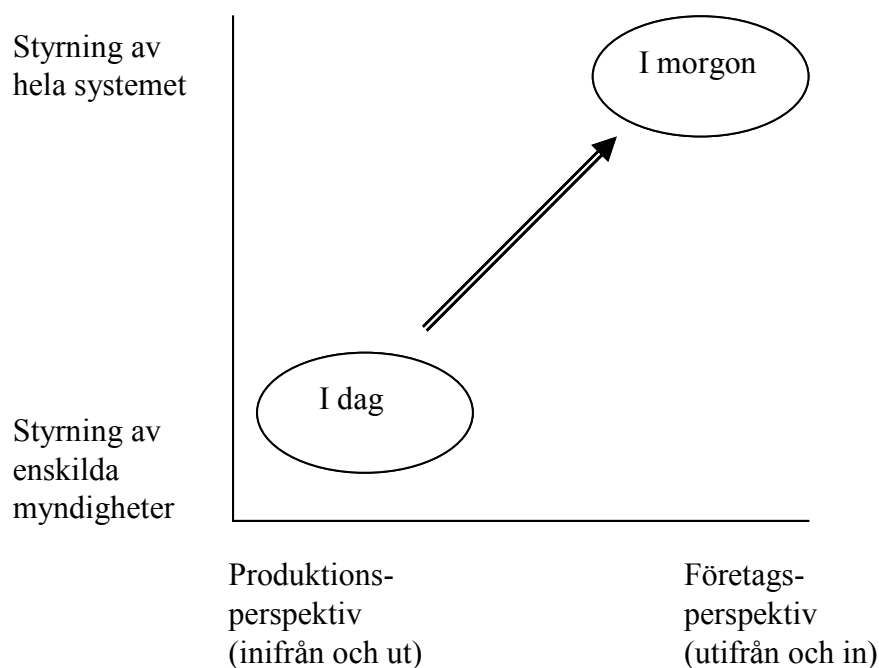
hanteras utan att det alltid är klart vilka myndigheter som ansvarar för vilka regelverk.

Ur regeringens perspektiv handlar det om hur de samlade anslagen som rör politiken för företagande används, hur det komplexa system av aktörer och olika stödformer ser ut. Dagens strukturer har växt fram under lång tid och varje enskild komponent har tillkommit av goda skäl, men hur ser helheten ut i dag och hur ändamålsenlig är den när det gäller att förverkliga regeringens politik? En slutsats av den analys projektgruppen gjort utifrån en analys av den finansiella styrningen av politiken för företagande är att bilden inte är tydlig; att det sannolikt inte är någon som har en samlad bild och som har analyserat om nuvarande resursfördelning är ändamålsenlig.

I förlängningen borde strategiarbetet därför omfatta inte bara systemets aktörer utan hela det system som företagaren möter i sin vardag.

En sådan helhetssyn får konsekvenser för beskrivnings- och beslutsunderlagen. Den genererar behov av mera bransch- och verksamhetspecifik information som bättre speglar skillnaderna i olika företagares vardag. Den ställer också krav på beskrivningar som kan belysa systemets ändamålsenlighet.

Sammantaget är projektgruppens bedömning att styrningen av politiken för företagande bör utvecklas från styrning av myndigheter till styrning av hela systemet och från styrning med ett produktionsperspektiv (inifrån och ut) till styrning med ett företagsperspektiv (utifrån och in) enligt nedanstående figur:



Figur 7. Utvecklingsinriktning för en mer strategisk styrning för företagande

Ett strategiarbete som samtidigt innebär en rörelse i den riktning som beskrivs i figur 7 kräver insatser inom flera olika områden:

- Ledningsprocessen i Regeringskansliet behöver utvecklas och koordineras bättre, så att regeringens politik för företagande får ett tydligare genomslag i styrningen av olika myndigheter och så att behovet av samverkan mellan olika aktörer beaktas bättre i styrningen.
- Man behöver säkerställa att regeringens politik får genomslag även i den interna myndighetsstyrningen. Visserligen pågår en rad mycket positiva insatser när det gäller myndighetssamverkan, utveckling av e-tjänster, ”kundundersökningar” m.m. När det gäller *mål- och resultatstyrningen* har den dock fortfarande i allt väsentligt ett perspektiv inifrån och ut (produktionsperspektiv) som kommer till uttryck i mål och mätsystemens utformning samt olika uppföljningskrav. Det krävs i många fall andra och bättre mål- och mätsystem.
- En samlad bild av alla insatser som förändrar det system företagaren möter, dvs. aktörsstrukturer, stödformer, regelförenklingsarbete, lagstiftningsinitiativ m.m.
- Kunskaps- och beslutsunderlag som visar bl.a. uppgiftslämnarbörda och regelkrav för olika verksamheter ur företagarens perspektiv. Detta som komplement till de underlag som idag visar situationen utifrån lagstiftningsområden/myndighetsperspektiv.

Projektgruppen presenterar i det följande förslag på det fortsatta utvecklingsarbetet.

6.2 Förslag

6.2.1 Bättre koordinering i Regeringskansliet

Projektgruppen bedömer att en förutsättning för ett bättre genomslag av politiken för företagande är en bättre koordinering av Regeringskansliets arbete på området. Området är komplext vilket gör det nödvändigt att olika kompetenser får möjlighet att kontinuerligt bidra i arbetet med att skapa bättre förutsättningar för företagare och ta ansvar för olika åtgärder. Koordineringen behöver bl.a. förstärkas vad gäller kunskap om företagande och företagarens situation, analysen av behövliga åtgärder, planeringen av olika aktiviteter, uppföljningen av måluppfyllelsen och resursallokeringen.

Det finska exemplet med programstyrning (bilaga 2) visar att nya arbetsformer tillsammans med befintlig beslutsstruktur kan vara en framgångsrik väg för att förbättra politikens genomslag.

Projektgruppen föreslår därför att en särskild arbetsgrupp utses bestående av huvudmän från de enheter i Regeringskansliet som har särskilt stor betydelse i regeringens arbete med reformpaketet kring politiken för fler och växande företag. Projektgruppen föreslår: Arbetsmarknadsenheten; Enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor (S3); Enheten för entreprenörskap (ENT); Enheten för forskning, innovation och näringsutveckling (FIN); Enheten för marknad och konkurrens (MK); Socialförsäkringsenheten; Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM).

Projektgruppen föreslår att arbetsgruppen med huvudmän leds av en strategikoordinator som utses av näringsministern. Arbetsgruppen ansvarar inför en statssekreterargrupp.

I anslutning till gruppens arbete bör också en grupp sammankallas bestående av cheferna vid några för området centrala aktörer. Projektgruppen föreslår i första hand Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, SCB, Tullverket, Nutek, Vinnova, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket, Invest in Sweden Agency, Exportrådet och Sveriges kommuner och landsting.

Arbetsgruppen med huvudmän föreslås få följande uppgifter:

- värna företagarperspektivet och en helhetssyn
- ta fram en samlad strategi för företagande utifrån politiska mål till april 2009, enligt den metod som projektet har utvecklat
- operationalisera strategin i en handlingsplan till juni 2009 i vilken ansvariga enheter i Regeringskansliet och myndigheter tydliggörs
- lämna förslag till berörda departement hur respektive departements verksamhetsplan kan relatera till handlingsplanen
- löpande följa upp verkställandet av handlingsplanens aktiviteter och analysera hinder
- systematiskt hantera den probleminventering som projektet tagit fram (se separat bilaga 3)
- lämna förslag på hur Regeringskansliet systematiskt ska hantera rapporter, utredningar och andra kunskapsunderlag som rör företagande
- utifrån ett företagarperspektiv och ett systemsynsätt lämna förslag till berörda enheter på ändringar i myndigheters regleringsbrev och instruktioner
- lämna förslag på vilka indikatorer som bäst lämpar sig för att följa utvecklingen på området
- lämna förslag på eventuella gemensamma mål- och resultatdialoger
- lämna förslag till myndigheterna på aktiviteter som kan och bör samordnas mellan myndigheter på deras eget initiativ och inom ramen för befintliga uppdrag

- lämna förslag till finansiering

För att stödja arbetet i gruppen bör ett utbildningsprogram erbjudas.

6.2.2 Se över instruktioner och regleringsbrev utifrån ett företagarperspektiv och systemsynsätt

Projektgruppen föreslår att oavsett om en särskild strategikoordinator utses bör en interdepartemental arbetsgrupp sammankallas så snart som möjligt för att ta itu med flera av de uppgifter som beskrivs i avsnitt 6.1. Särskilt viktigt på kort sikt för en sådan grupp är att utifrån ett företagarperspektiv och ett systemsynsätt diskutera hur regeringens prioriterade reformarbete kring företagande ska avspeglas i berörda myndigheters regleringsbrev för 2009 samt instruktioner.

6.2.3 Gemensamt uppdrag till vissa myndigheter

Projektgruppens bedömning är att myndigheternas åtaganden i arbetet med att på olika sätt främja företagande kan behöva tydliggöras. En möjlig väg är att regeringen ger i uppdrag till Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Tullverket, Nutek, Vinnova, Konkurrensverket, Patent- och registreringsverket och Invest in Sweden Agency och Exportrådet att gemensamt till regeringen inkomma med en handlingsplan för de aktiviteter som man avser vidta det närmaste året i syfte att underlätta för och effektivare ge stöd till företagare. Utgångspunkt för en sådan redovisning bör vara företagarens process och den probleminventering som projektet upprättat (se separat bilaga 3). Om en strategikoordinator utses bör detta arbete ske under ledning av denne i den grupp av myndighetschefer som koordinatören enligt vårt förslag bör sammankalla.

6.2.4 Förslag som avser den interna styrningen inom myndigheter

I kapitel 2 påvisades ett antal problem som företagarna uppger sig ha i kontakterna med myndigheter och regelverk. En tolkning av dessa resultat är att företagarperspektivet har för lite genomslag i myndigheternas interna mål och mätsystem, vilket kan vara en följd av såväl regeringens styrning som hur myndigheten själv utformat styrningen.

Med den kunskap som finns om småföretagarnas villkor så kan man anta att företagaren i sina kontakter med myndigheterna förväntar sig bl.a att

- det ska vara lätt att fullgöra sina skyldigheter
- olika myndigheter samordnar sig så att de t.ex. inte begär in samma information
- det går snabbt att få beslut och att beslut är korrekta.

Inom ramen för de politiska avvägningar som alltid måste göras behöver denna typ av utgångspunkter, som återspeglar företagarens vardag, få genomslag i myndigheternas arbete.

I kapitel 4 diskuterades hur en styrning inriktad på produktionsmål kan riskera att bidra till sämre service och en ineffektivare verksamhet. Styretredningen ansåg i sitt betänkande att styrningen borde verksamhetsanpassas. I budgetpropositionen för 2009 delar regeringen denna syn. Kravet på åiterrapportering av resultatinformation tonas ned och myndigheterna behöver inte redovisa eventuella effekter av verksamheten.

Genom att styra verksamheter som ett system och göra det utifrån ett företagsperspektiv får man en verksamhetsanpassad styrning som fokuserar på dels hur effektivt myndigheten utför sitt uppdrag, dels hur väl man tillgodoser rimliga krav från företagarna. Det ligger därmed väl i linje med regeringens intentioner när det gäller styrningens utveckling. Därmed är inte sagt att detta sätt att styra passar alla statliga verksamheter.

Att styra verksamheter som system innebär ett delvis annat sätt att tänka kring styrning, ett sätt som har en lång tradition inom bl.a. kvalitetsrörelsen och som finns i olika tillämpningar. I t.ex. Danmark har en styrmodell med koppling till systemteorin kommit att tillämpas i betydande grad i stat och kommun. I Sverige har tänkandet de senaste 5–6 åren anammats i betydande grad inom sjukvården, men också inom vissa kommuner. Genom att styra, mäta och utveckla verksamheten utifrån dessa principer och med utgångspunkt i ett medborgarperspektiv har man i olika verksamheter uppnått betydande effektivitetsvinster i form av (samtidigt) lägre kostnader, avsevärt kortare genomloppstider och nöjdare medborgare (Seddon 2003, 2008 och Quist 2007).

En försöksverksamhet kräver stöd i form av utbildning av berörda myndigheter och tjänstemän i Regeringskansliet. De datainsamlingar och analyser som krävs kan dock, med visst metodstöd, utföras av myndigheterna själva.

Projektgruppen föreslår en försöksverksamhet med några myndigheter som kan vara intresserade av att utveckla styrningen ur ett företagsperspektiv och att pröva om det samtidigt går att göra effektivitetsvinster genom en mera ändamålsenligt utformad styrning.

Projektgruppen föreslår vidare en försöksverksamhet i en eller flera kommuner. Denna kan kopplas till endera ett par av de kommunförsök som sker inom ramen för satsningen på Nystartskontor, verksamheten i ett antal kommuner i Östergötland som deltar i det s.k. PROFET-projektet eller genom SKL erbjudas till intresserade kommuner. Syftet är här att testa hur en systemsyn på hur kommunerna möter företagen kan

läggas till grund för en effektivare och mera samordnad styrning i kommunerna. En försöksverksamhet skulle kunna ge direkt nytta i de berörda kommunerna. För styrprojektets del skulle det innebära att metoden kunde testas och erfarenheter vinnas av hur styrningen bör utformas.

Referenser

ESV (2008), *Att verka genom andra*

Henrekson (2005), *Entrepreneurship: a weak link in the welfare state?*
Industrial and corporate change, v. 14 s. 437-467

ITPS (2005), *Kartläggning av aktörer i det svenska innovationssystemet*,
Institutet för tillväxtpolitiska studier A2004:20, Östersund

ITPS (2007), *Statligt stöd till näringslivet 2006*. Institutet för
tillväxtpolitiska studier S2007:007, Östersund

ITPS (2008), *Uppföljning av 2003 års nystartade företag – tre år efter start*.
Institutet för tillväxtpolitiska studier S2008:001, Östersund

KKR & ESV (2004), *Processbaserad verksamhetsstyrning i staten*.

LRF (2006), *Varför krångla till det? – Fem raka förslag som förenklar för
företagarna i de gröna näringarna*.

Nutek (2005), *Företagens villkor och verklighet 2005 – dokumentation och
svarsöversikt*. Verket för näringslivsutvecklings R 2005:10, Stockholm

Nutek (2006), *Modellering av process för nyföretagande*. Verket för
näringslivsutvecklings. Verket för näringslivsutvecklings (ej publicerad)

Nutek (2007), *Start av företag – Uppskattning av kostnader vid processen att
starta företag*. Verket för näringslivsutvecklings (ej publicerad)

Nutek (2007b), *Näringspolitik som redskap – en studie av
förutsättningarna för en effektivare näringspolitik*. Verket för
näringslivsutvecklings Infonr 020-2007, Stockholm

Nutek (2008), *Företagens villkor och verklighet 2008 – dokumentation och
svarsöversikt*. Verket för näringslivsutvecklings R 2008:21, Stockholm

NNR (2006), *Företagens totala regelkostnader – delrapport 1-6*.
Näringslivets regelnämnd

Seddon (2003), *Freedom from Command and Control – A Better Way to
Make the Work Work*. Vanguard Education, Buckingham

Seddon (2008), *Systems Thinking in the Public Sector – The Failure of the Reform Regime... and a Manifesto for a Better Way*. Triarchy Press, Bridport

Skatteverket (2007) *Skatter i Sverige - Skattestatistisk årsbok 2007*. Skatteverket, Stockholm

SOU (1998:77), *Kompetens i småföretag*

SOU (2007:75), *Att styra staten*

Statskontoret (2007), *Joining-up for regional Development - How governments deal with a wicked problem, overlapping policies and fragmented responsibilities*. Statskontoret 2007:02

Statskontoret (2008), *Fyra år med Finsam*. Statskontoret 2008:7, Stockholm

Verva (2007), *Styrning för ökad effektivitet*. Verket för förvaltningsutveckling 2007:12, Stockholm

Verva (2007b), *Ett nationellt informationssystem*. Verket för förvaltningsutveckling 2007:09, Stockholm

Verva (2008), *Allmänna lärdomar om ett ökat brukarinflytande*

VISAM (2005), *Mot en modern och sammanhållen förvaltning – dilemman och strategiska vägval i förvaltningspolitiken*.

Quist (2007), *En sammanhållen förvaltning*. Karlstad University Studies. Karlstad

Propositioner, departementsserier, promemorior och skrivelser:

Prop. 1996/97:63, *Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.*

Prop. 1997/98:136, *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*

Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*.

Skr. 2006/07:23, *Sveriges handlingsprogram för tillväxt och sysselsättning 2006–2008*

Dnr Fi2006/2687, *Förslag till nya arbetssätt för att utveckla Regeringskansliets förmåga att förverkliga regeringens politik*

Bilaga 1 Statliga aktörer och myndigheter i systemet som företagare verkar inom

Förteckningen är sorterad utifrån ansvarigt departement och enhet. De flesta av nämnda myndigheter har enbart en branschspecifik påverkan.

Myndigheter/statliga aktörer	Huvudmän/enheter på RK	Departement
Arbetsförmedlingen	Arbetsmarknadsenheten	Arbetsmarknadsdepartementet
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Arbetsmarknadsenheten	Arbetsmarknadsdepartementet
Svenska ESF-rådet	Arbetsmarknadsenheten	Arbetsmarknadsdepartementet
Arbetsmiljöverket	Enheten för arbetsrätt och arbetsmiljö	Arbetsmarknadsdepartementet
Kronofogdemyndigheten	Enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor (S3)	Finansdepartementet
Skatteverket	Enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor (S3)	Finansdepartementet
Tullverket	Enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor (S3)	Finansdepartementet
Bokföringsnämnden	Enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor (S3)	Finansdepartementet
Kammarkollegiet	Enheten för statlig förvaltning	Finansdepartementet
Finansinspektionen	Enheten för finansiell analys och myndighetsstyrning	Finansdepartementet
Länsstyrelserna	Enheten för statlig förvaltning	Finansdepartementet
Lotteriinspektionen	Lotteri och fastighetsgruppen (LFG)	Finansdepartementet
Statistiska centralbyrån	Samordnings- och styrningsenheten (SMS)	Finansdepartementet
Statens räddningsverk	Enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK)	Försvarsdepartementet
Jämställdhetsombudsmannen	Enheten för diskrimineringsfrågor	Integrations- och jämställdhetsdepartementet
Fastighetsmäklarnämnden	Konsumentenheten	Integrations- och jämställdhetsdepartementet
Konsumentverket	Konsumentenheten	Integrations- och jämställdhetsdepartementet
Livsmedelsverket	Djur- och livsmedelsenheten	Jordbruksdepartementet
Fiskeriverket	Jakt-, fiske- och sameenheten	Jordbruksdepartementet
Statens jordbruksverk	Skogs- och lantbruksenheten	Jordbruksdepartementet
Skogsstyrelsen	Skogs- och lantbruksenheten	Jordbruksdepartementet
Revisorsnämnden	Enheten för processrätt och domstolsfrågor	Justitiedepartementet
Datainspektionen	Åklagarenheten	Justitiedepartementet
Radio- och TV-verket	Enheten för medier, film och idrott	Kulturdepartementet
Naturvårdsverket	Administrativa enheten	Miljödepartementet
Boverket	Enheten för hållbar utveckling	Miljödepartementet
Lantmäteriverket	Enheten för hållbar utveckling	Miljödepartementet
Kemikalieinspektionen	Enheten för kretslopp och kemikalier	Miljödepartementet

Myndigheter/statliga aktörer	Huvudmän/enheter på RK	Departement
Statens strålskyddsinstitut	Enheten för miljö kvalitet	Miljödepartementet
Elsäkerhetsverket	Energi	Näringsdepartementet
Statens energimyndighet	Energi	Näringsdepartementet
Verket för näringslivsutveckling	Enheten för entreprenörskap (ENT)	Näringsdepartementet
Verket för innovationssystem	Enheten för forskning, innovation och näringsutveckling (FIN)	Näringsdepartementet
Bergsstaten	Enheten för forskning, innovation och näringsutveckling (FIN)	Näringsdepartementet
Sveriges geologiska undersökning	Enheten för forskning, innovation och näringsutveckling (FIN)	Näringsdepartementet
Bolagsverket	Enheten för marknad och konkurrens (MK)	Näringsdepartementet
Konkurrensverket	Enheten för marknad och konkurrens (MK)	Näringsdepartementet
Patent- och registreringsverket	Enheten för marknad och konkurrens (MK)	Näringsdepartementet
Post- och telestyrelsen	Enheten för marknad och konkurrens (MK)	Näringsdepartementet
Patentbesvärshöjningen (PBR)	Enheten för marknad och konkurrens (MK)	Näringsdepartementet
Banverket	Infrastruktur	Näringsdepartementet
Vägverket	Infrastruktur	Näringsdepartementet
Järnvägsstyrelsen	Trafik	Näringsdepartementet
Luftfartsstyrelsen	Trafik	Näringsdepartementet
Sjöfartsverket	Trafik	Näringsdepartementet
Statens folkhälsoinstitut	Enheten för folkhälsa	Socialdepartementet
Socialstyrelsen	Enheten för hälso- och sjukvård (HS)	Socialdepartementet
Läkemedelsverket	Enheten för hälso- och sjukvård (HS)	Socialdepartementet
Försäkringskassan	Socialförsäkringsenheten	Socialdepartementet
Statens skolverk	Gymnasieenheten (G)	Utbildningsdepartementet
Exportkreditnämnden	Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM)	Utrikesdepartementet
Kommerskollegium	Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM)	Utrikesdepartementet
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll	Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM)	Utrikesdepartementet
Inspektionen för strategiska produkter	Enheten för nedrustning och ickespridning	Utrikesdepartementet
Invest in Sweden agency (ISA)	Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM)	Utrikesdepartementet
Almi Företagspartner AB	Enheten för entreprenörskap (ENT)	Näringsdepartementet
Stiftelsen industrifonden	Enheten för entreprenörskap (ENT)	Näringsdepartementet
Svid (Stiftelsen svensk industridesign)	Enheten för forskning, innovation och näringsutveckling (FIN)	Näringsdepartementet
Norrlandsfonden	Enheten för forskning, innovation och näringsutveckling (FIN)	Näringsdepartementet
VisitSweden AB	Enheten för forskning, innovation och näringsutveckling (FIN)	Näringsdepartementet
Innovationsbron AB	Enheten för forskning, innovation och näringsutveckling (FIN)	Näringsdepartementet
Styrelsen för Sverige bilden	Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM)	Utrikesdepartementet

Myndigheter/statliga aktörer	Huvudmän/enheter på RK	Departement
Svenska institutet	Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM)	Utrikesdepartementet
Sveriges Exportråd (ER)	Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM)	Utrikesdepartementet
AB Svensk Exportkredit (SEK)	Enheten för främjande och EU:s inre marknad (UD-FIM)	Utrikesdepartementet
Swedfund AB	Enheten för styrning och metoder i utvecklingssamarbetet (UD-USTYR)	Utrikesdepartementet

Bilaga 2 Finlands regerings strategiska arbete med prioriterade områden

I Finland arbetar man sedan ett antal år tillbaka med en arbetsmetod i centralförvaltningen som kallas programledning. Arbetet syftar till att stärka regeringens strategiska arbete och till att säkerställa ett effektivt genomförande av regeringens politik. Arbetet leds från statsministerns kansli och består av tre delar: ett begränsat antal tvärdepartementala politikprogram, processen kring regeringens strategidokument och regeringens halvtidsuppföljning (Prime Minister's Office Publications 12/2007).

Utgångspunkt för arbetet är en forskningsrapport, som beställdes av tidigare statsministern Paavo Lipponen, i vilken bl.a. konstaterades:

This will require a 90° turn in the culture of the Finnish administration, so as to achieve, in particular, effective cross governmental working, and leaner ministries focussed on policy and political priorities (Bouckart et al 2000)

Statsminister Matti Vanhanens andra regering arbetar i dag med tre politikprogram, vilka leds och samordnas av de ministrar som ansvarar för programmen. Politikprogrammen är:

- Politikprogrammet för arbete, företagande och arbetsliv
- Politikprogrammet för hälsofrämjande
- Politikprogrammet för barns, ungas och familjers välfärd

Politikprogrammen är omfattande tväradministrativa uppgiftshelheter som fastställs i regeringsprogrammet för att uppnå de centrala mål som regeringen ställt. Politikprogrammen består av åtgärder, projekt och anslag som hör till de olika ministeriernas ansvarsområden. För politikprogrammen fastställs samhälleliga effektmål.

De ministrar som leder politikprogrammen biträds i de ansvariga ministerierna av programdirektörer. Ministergrupper, som behandlar alla riktlinjer i anslutning till politikprogrammet och bereder de centrala besluten, har tillsatts för planeringen och uppföljningen av programmen.

Statsrådets kansli samordnar politikprogrammen och utvecklar förfaranden för programledningen. Under ledning av statssekreteraren vid statsrådets kansli finns en ledningsgrupp för programledningen, som fungerar som ett samarbetsorgan.

Politikprogrammen ändrar inte den formella behörighetsfördelningen inom statsrådet. De samordnande ministrarna och programdirektörerna ordnar genomförandet av politikprogrammen på det sätt de anser vara

mest ändamålsenligt samt beslutar hur beredningen och uppföljningen av programmen sköts.

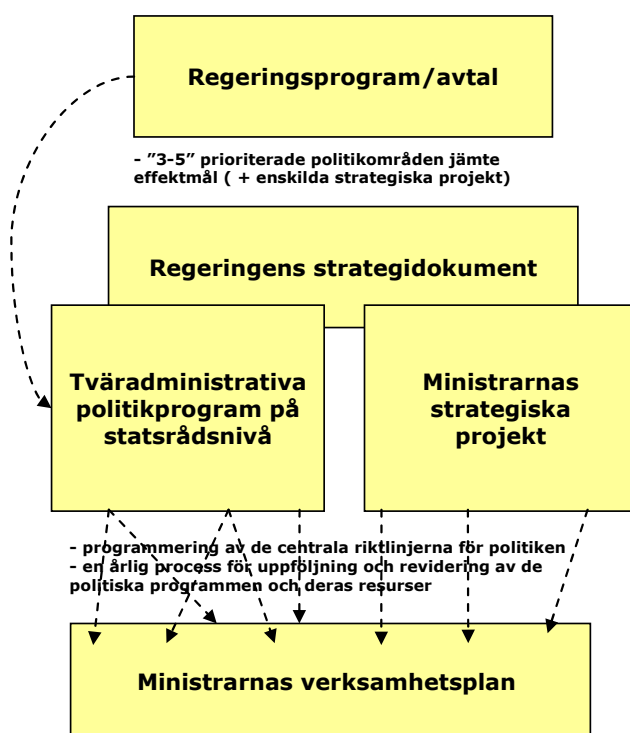
Ett centralt dokument i programledningsmodellen är regeringens strategidokument, som från början 2003 lades fast årligen men som sedan 2007 gäller tillsvidare (Regeringens strategidokument 2007). Syftet med detta ganska omfattande dokument är att rikta in hela statsförvaltningen på att genomföra regeringens huvudmål.

Genom strategidokumentet effektiviseras regeringens medel att främja, styra och övervaka genomförandet av regeringsprogrammet. Med dess hjälp utvärderar regeringen hur effektiva och verkningsfulla olika åtgärder har varit, liksom hur effektiv resursanvändningen har varit, för att vid behov kunna företa omprioriteringar.

I strategidokumentet betonas de indikatorer som används vid uppföljningen av hur regeringsprogrammet genomförs. Största delen av indikatorerna beskriver utvecklingen av de ämnesområden som är centrala för regeringens politik och en del av indikatorerna är processindikatorer som beskriver hur politikåtgärderna framskrider. Fastställandet av indikatorerna är inställt på en noggrannare uppföljning och utvärdering av hur regeringsprogrammet genomförs. Detta görs senast i mitten av regeringsperioden. Strategidokumentet genomförs inom ramarna för statsfinanserna och statsbudgetarna.

Den finska regeringens strategiska verktyg kan illustreras på följande sätt:

Figur 1. Illustration över finska regeringens strategiska verktyg



Källa: Ministergruppens slutrapport 2002

Att erfarenheterna av programledningen till största delen är positiva, framgår av en utredning av specialsakkunnig Petri Eerola som publicerades i juni 2005.¹³ Utredningen visar att reformen har medfört en möjlighet att också lyfta fram sådana frågor som kräver smärtsamma lösningar och den har gett fart åt besvärliga avgöranden och saker som är svåra att främja. Som exempel nämns reformen av arbetsmarknadsstödet, reformen av företagstjänsterna och samordningen av statens informationsförvaltning.

Utredaren anser att politikprogrammets styrka anses ligga i att de på ett synligt sätt lyfter fram saker, medför en dynamik i beredningen av ärenden och främjar målmedvetet reformer. I utredningen har samlats erfarenheter av hur införandet av den nya verksamhetsmodellen för programledningen har lyckats ur såväl politisk som förvaltningsmässig synvinkel.

I utredningen har man särskilt granskat hur politikprogrammen och regeringens strategidokumentförfarande fungerar och sättet på vilket de genomförs. Utredningen resonerar om vilket mervärde programledningen har och om de villkor som skall uppfyllas för att mervärdet i framtiden skall vara så stort som möjligt.

Väsentligt för att de gemensamma målen skall uppnås är samarbete mellan flera ministerier över förvaltningsområdesgränserna.

I fråga om regeringens politiska arbete har programreformen medfört färre ändringar än vad som ursprungligen förväntades. Ur ministrarnas synvinkel och i regeringens vardag spelar politikprogrammen dock åtminstone inte ännu någon särskilt betydande roll. Det förefaller dock vara så att när beredningen av politikprogrammen framskrider i riktning mot konkreta beslut, ökar det politiska intresset för programmen.

Sett ur tjänstemännens synvinkel har programledningen effektiviserat den horisontella verksamheten inom centralförvaltningen - frågornas inbördes kopplingar kan ses tydligare, samarbetet mellan ministerierna har intensifierats och vikten av politikprogrammets teman har ökat. Även om ärendena inte sköts tväradministrativt i tillräcklig omfattning och bevakningen av revir delvis är stark, anses programledning vara en strävan i rätt riktning för att minska den friktion och den ineffektivitet som följer av strikta sektorgränser.

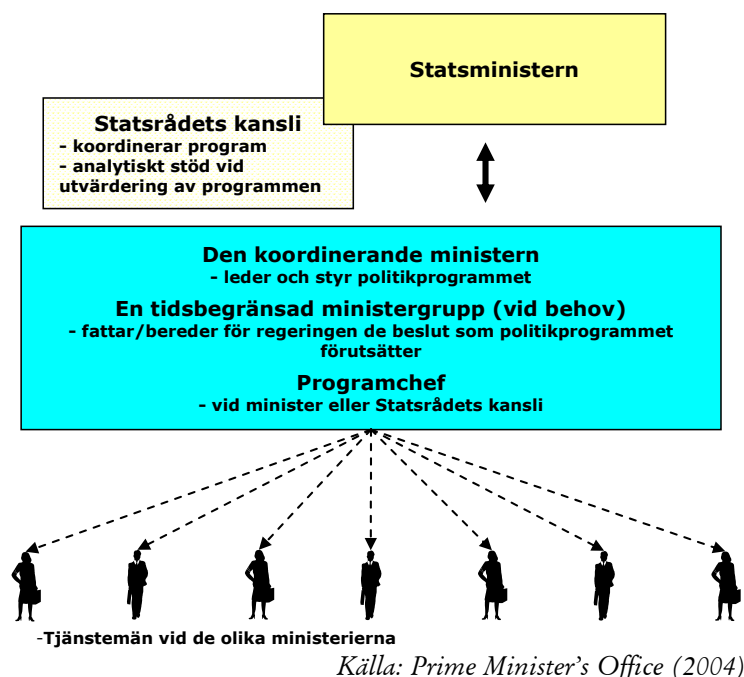
I synnerhet genom att stärka den politiska beredningen inom politikprogrammen, kan politikprogrammen enligt utredaren i framtiden utgöra betydande aktörer vid den tväradministrativa beredningen av ärenden vilka regeringen skall fatta beslut om. I fortsättningen bör man

¹³ http://www.tietoyhteiskuntaohjelma.fi/ajankohtaista/nyheter/sv_SV/95127_sv_1_0/

med tanke på den politiska processen fästa särskild uppmärksamhet vid valet av teman för politikprogrammen, sammansättningen av ministergrupperna samt de samordnande ministrarnas roll.

Politikprogrammen anses vidare vara uttryck för modern nätverksledning på statsförvaltningens högsta nivå. Hörnstenarna för ett fungerande nätverk är förtroende, gemensamma mål och vilja. I ljuset av erfarenheterna från denna regeringsperiod rekommenderas i utredningen att även följande regering utnyttjar möjligheten att med hjälp av program arbeta över förvaltningsgränserna.

Figur 2. Aktörerna i politikprogrammen



Referenser

Bouckaert, Geert; Ormond, Derry; Peters, Guy (2000), *A Potential Governance Agenda for Finland*.

Prime Minister's Office (2004) *Evaluating effectiveness of the horizontal policy programmes of the Finnish government – a novelty or an attempt once again*. Prime Minister's Office 2004

Prime Minister's Office (2007), *Programme Management within the Finnish Government*. Prime Minister's Office Publications 12/2007

Ministergruppens slutrapport (2002), *Reform av statens centrala förvaltning*