

Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:119

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23113-5
ISSN 0375-250X

Förord

Förvaltningskommittén har i uppdrag att se över den statliga förvaltningens uppgifter och organisation. Översynen, som ska omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen, syftar till att effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att

- klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter,
- skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten,
- få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning, samt
- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Som ett led i sina överväganden har kommittén låtit utarbeta underlagsrapporter inom olika områden. I denna volym publiceras tre rapporter. Den första – Differentierad styrning – är författad av professorn i statsvetenskap, tillika ledamot i kommittén, Daniel Tarschys. Den andra – Att organisera det statliga åtagandet – är författad av professorn i förvaltningsrätt, tillika expert i kommittén, Lena Marcusson. Den tredje – Den centrala förvaltningens struktur – är författad av teknologie doktor Per Molander. Författarna ansvarar själva för innehållet i respektive rapport.

Stockholm i november 2008

Yvonne Gustafsson
Ordförande i 2006 års förvaltningskommitté

Differentierad styrning

Daniel Tarschys

1	Inledning.....	6
2	Styrningens omfång och djup	8
3	Styrningens former och metoder	24
4	Styrningens tidsstruktur	36
5	Påbud eller förhandling? Från vertikala till horisontella metoder i förvaltningspolitiken.	40
6	Sju förvaltningspolitiska grundsatser	43
7	En dynamisk statsförvaltning	60
	Referenser	68

1 Inledning

Som en röd tråd genom direktiven till förvaltningskommittén går en längtan efter klarhet, ordning och reda. Dagens statsförvaltning framstår som ett förvirrande myller av myndigheter med olikartade beteckningar, uppgifter och arbetsformer. En del av dem tycks ha överskridit sina naturliga gränser genom att expandera in på områden som snarare hör hemma i andra zoner av samhället, såsom opinionsbildning och affärsverksamhet. Somliga förefaller alltför små, instabila och administrationstunga, andra ger ett intryck av att kombinera svårförenliga uppdrag. Allmängiltiga krav på förvaltningen tycks dra resurser från arbetet med den egentliga kärnverksamheten. En ny komplikation är medlemskapet i EU, som ger åtskilliga myndigheter rollen att företräda Sverige i det europeiska samarbetet. Även andra internationella engagemang har vidgat förvaltningens uppgifter och aktualiserat kompetensfördelningen mellan regering och myndigheter. Av kommittén önskas nu förslag som banar väg för ökad tydlighet, överskådlighet, effektivitet och koncentration på statens kärnuppgifter. Därtill ska utredningen göra en översyn av statsförvaltningens hela struktur och föreslå besparingar och rationaliseringar.

Uppgiften är överväldigande – ingen offentlig utredning har haft ett lika brett översynsuppdrag sedan 1819 års kommitté om styrelseverkens reglering – men flera av de problem som nämns i direktiven har sin gemensamma nämnare i ett klassiskt konstitutionellt problem, nämligen frågan om hur demokratisk styrning ska kunna förenas med ett lämpligt mått av administrativ självständighet. Om detta finns en omfattande vetenskaplig litteratur (t.ex. Woodrow Wilson 1887, Claes Linde 1982, Torbjörn Larsson 1990, Lennart Lundquist 1991, 1992, Rune Premfors 2003) liksom en hel del tänkande i offentligt tryck. Relationen politik-förvaltning har belysts av flera statliga utredningar under senare decennier, i första hand förvaltningsutredningen (1979 och 1983), verksledningskommittén (1985), kommittén om förvaltningsmyndigheternas ledningsformer (1993), förvaltningspolitiska kommissionen (1997), demokratiutredningen (2000), verksförordningsutredningen (2004) och styrningsutredningen (2007). Av värde är också en lång rad rapporter från statskontoret, ekonomistyrningsverket, finansdepartementet samt riksrevisionen och dess föregångare.

Eftersom frågor kring förvaltningens struktur är starkt kopplade till detta grundläggande dilemma inleds promemorian med en diskussion av några demokratiska styrningsproblem. Ett gäller styr-

ningens omfattning och djup. Efter en historisk tillbakablick urskiljs tre viktiga frågor i förvaltningspolitiken. Först den konstitutionella frågan: vad *får* regeringen styra? Sedan en mer komplex fråga som rör flera olika former av kapacitet: vad *kan* regeringen styra? Därefter den normativa frågan: vad *bör* regeringen styra?

Ett besläktat frågekomplex gäller styrningens former och metoder. Detta behandlas i ett följande avsnitt, som också skisserar några huvudlinjer i senare års reformer av den statliga styrningen. I ett tredje avsnitt behandlas tidshorisonter i det politiska beslutsfattandet. Förvaltningen har att hantera såväl normer med obegränsad räckvidd som beslut med klart utstakade giltighetsgränser. Avvägningen mellan dessa båda kategorier och valet av lämpliga tidsgränser är en viktig fråga för förvaltningspolitiken.

Ett centralt tema i utredningens direktiv gäller det statliga uppdragets omfattning. Vilka samhällsproblem ska över huvud taget angripas med administrativa metoder och av anslagsfinansierade organisationer, och vilka ska hellre hanteras i andra former, t.ex. genom marknadsmekanismer eller det civila samhället? Frågan är klassisk och svaren sprider sig förstås över en politisk skala där statens roll kan tillmätas större eller mindre betydelse. Men komplexet har också kommit i en ny belysning genom de idéer kring horisontell samhällsstyrning (*governance*) som vuxit fram under senare år. I denna tankeriktning betonas bl.a. förhandlingar och partnerskap som alternativ till klassisk vertikal dirigerings (*government*). Det femte avsnittet handlar bl.a. om avvägningen mellan påbud och överenskommelser i styrningen av statlig verksamhet.

Överväganden och rekommendationer presenteras därefter i form av sju olika grundsatser för förvaltningspolitiken. Här är utgångspunkten att regeringen måste kunna koncentrera sig på sina politiska uppgifter och därmed inte har förutsättningar att bedriva en mer operativ styrning av statsförvaltningen. Så förhåller det sig redan idag, men den nedprioritering av regeringens styrinsatser som i realiteten har skett bör accepteras som fullt legitim och det behöver då också övervägas hur frånvaron av de styrimpulser uppifrån som doktrinen förutsätter men som inte finns i verkligheten ska kunna kompenseras. Så kan ske dels genom ett mer livaktigt utvecklingsarbete inom myndigheterna, dels genom en omgivande miljö av inrättningar som genom tillsyn och analyser bidrar till lärande och utveckling och dels slutligen genom ett ökat utrymme för horisontala impulser. Statsmakterna kan mer kreativt använda sina varierade repertoarer av styrformer och tidsgränser. Flera för-

slag tar sikte på ett större utbud av utvärderingar och externa analyser och på en bättre dialog mellan politik och förvaltning.

En huvudpoäng i denna promemoria är att utrymmet för en successiv och kreativ förnyelse av den offentliga verksamheten måste värnas. Alltför strikt formulerade riktlinjer riskerar att bli utvecklingshinder. Önskemålen om administrativ enhetlighet och överskådlighet har en viss tyngd, men de får inte drivas så långt att de inskränker möjligheterna till varierade och föränderliga styrformer och angreppssätt inom olika politikområden.

2 Styrningens omfång och djup

”Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen”, heter det i RF 1:6. Vad innebär denna föreskrift? Varifrån kommer mandatet, och vilka uppgifter inrymmer det? Vad gör regeringen i praktiken när den styr eller försöker styra riket?

Vill vi närma oss sådana frågor finns det skäl att se bakåt på äldre regelverk, sedan lyssna till kommentatorernas uttolkning av paragrafen och därefter jämföra regeringsformens idéer om styrning med den verksamhet som reellt kan iakttas i Regeringskansliet.

Den historiska bakgrunden

RF 1:6 rymmer ekon från många tidigare grundlagstexter. Själva styrbegreppet har hängt med ända sedan medeltiden. Från början var det förstås kungen som hade till uppgift att styra riket, och den främsta tvistefrågan var länge hur självständigt han kunde utföra detta uppdrag och vilka han kunde eller borde ta råd av. I den konungaed som föreskrevs i Magnus Erikssons landslag ingick att kungen skulle styra och råda över sitt rike Sverige med inländska män och ej utländska, ”så som gammal lag och rikens rätt har av ålder varit”.¹ Redan på 1300-talet hänvisade man alltså till sedan länge etablerad praxis.

”Konungen äger styra och råda borgom och landom och allom sin och cronone rätt, som lag säger”, hette det sedan i den allra första regeringsformen (3 § RF 1634). Men under frihetstiden hade man fått nog av enväldiga monarker, och i 1719 och 1720 års

¹ Detta och följande citat efter Olof Petersson, red., *Sveriges konstitutionella urkunder* (1999).

regeringsformer fanns en klar markering mot Karl XII: ”Konungen eger styra rike sino med och således icke utom, mindre emot riksens råds råde” (13§).

I 1772 års regeringsform var enväldet tillbaka, men nu hade det i stället tillfogats en hel rad påminnelser om hur styrelsen skulle gå till (2§):

Konungen eger styra rike sino, som Sveriges lag säger, han och ingen annan, rätt och sanning styrka, älska och gömma, men vrångvisa och orätt förbjuda, afskaffa och nedtrycka; ingen förderfva till lif och ära, lem och välfärd, utan han lagligen förvunnen och dömder är, och ingen afhända eller afhända låta något gods, löst eller fast, utan laga dom och rannsaking samt styra riket efter konungabalken, landslagen och denna regeringsform.

Med 1809 års regeringsform slog pendeln tillbaka mot det av rådgivare inramade kungastyret. Först gavs monarken en vidsträckt makt, men i nästa andedrag serverades en viktig inskränkning (4 §):

Konungen äger at allena styra Riket på det sätt denna Regeringsform föreskrifwer: Tage dock underrättelser och råd i de fall, här nedanföre stadgas, af ett Stats-Råd. Konungen utvälje dertil kunnige, erfarne, redlige och allmänt aktade infödde Swenske Frelse- eller Ofrelse-Män af den rena Evangeliska Läran.

Under den långa marschen mot parlamentarismen inskränktes så successivt kungens frihet att själv välja sina rådgivare, men inledningen till fjärde paragrafen förblev i stort sett oförändrad ända fram till 1969. Då försvann för några år mandatet att styra riket, men det återkom snart i 1974 års RF med ett nytt subjekt. Nu var det inte längre Konungen som skulle styra riket, utan regeringen. Men vad betyder föreskriften?

Ett svårtolkat uppdrag

RF 1:6 är inte nådig mot sina uttolkare. Övriga statsfunktioner har var och en sitt särskilda kapitel, påpekar Holmberg m.fl. (2006), men den styrande makten saknar ett sådant. Petrén & Ragnemalm (1980) skriver att ”uttrycket markerar summan av de befogenheter som tillkommer regeringen enligt RF och andra författningar”.

Man finner i regeringsformen således en hel rad uppgifter och befogenheter som tilldelas regeringen, såsom:

1. att utfärda verkställighetsföreskrifter (8:13 st. 1),
2. att utfärda föreskrifter inom områden som ej enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8:13 st. 2), den s.k. restkompetensen,
3. att utfärda förordningar efter delegation från riksdagen (8:7–12),
4. att avge förslag till statsbudget (9:6),
5. att disponera över statens medel i enlighet med riksdagens beslut (9:8),
6. att ingå överenskommelser med andra stater (10:1),
7. att insätta krigsmakten eller del därav för att möta väpnat angrepp mot riket (10:9),
8. att tillsätta vissa tjänster (11:9),
9. att under vissa förutsättningar meddela dispens från givna föreskrifter (11:12),
10. att bevilja nåd (11:13),
11. att vid krig eller krigsfara ta över uppgifter som tillkommer riksdagen (13:5).

Därutöver finns också uppgifter som mera indirekt kan utläsas av andra stadganden i RF, t.ex. procedurregler eller förpliktelser för andra aktörer:

- Att regeringen utöver budgetpropositionen framlägger även andra propositioner för riksdagen framgår således genom ett stadgande i 7:7 om att sådana förslag kräver underskrift av statsministern eller ett annat statsråd.
- Enligt 11:6 lyder vissa myndigheter under regeringen, en lydndsplikt som dock inskränks genom förbudet att ingripa i uppgifter som avser myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag (11:7).
- 11:11 omnämner betingelserna för resning i ärenden där regeringen är högsta instans, vilket tyder på att en sådan uppgift föreligger även om den inte närmare har definierats i RF. Som Petrén & Ragnemalm påpekar har det funnits åtskilliga lagar som tilldelat regeringen uppgifter som högsta besvärsinstans, men under senare år har denna roll alltmer inskränkts. Den allmänna rätten att ”gå till kungs” är numera övergiven (Holmberg m.fl. s. 480).

En del av de frågor som behandlas högst lakoniskt i regeringsformen regleras mer detaljerat i riksdagsordningen, såsom formerna för regeringens initiativ till riksdagen och vissa aspekter av kontrollmakten.

Nya uppgifter genom EU-medlemskapet

Till de funktioner som definierats i regeringsformen och riksdagsordningen har efter hand tillkommit viktiga uppgifter inom ramen för EU-samarbetet. Enligt fördraget är det varje medlemslands regering som genom en representant på ministernivå har befogenhet att avge bindande votum för den medlemsstat hon eller han företräder. I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har regeringen bemyndigat statsministern att utse svenska företrädare i alla EU-organ. I praktiken har även statssekreterare getts befogenhet att företräda Sverige i ministerkommittén, vilket för att svara mot fördragets krav förutsätter den lätt förgyllda titulaturen ”deputy minister”.

Regeringen och statsförvaltningen i grundlagen

Att styra ”riket” är uppenbarligen ett vidare uppdrag än att styra statsförvaltningen, eftersom det också rymmer funktioner riktade mot riksdagen, andra stater, internationella organisationer och enskilda. Statsförvaltningen får uppfattas som en delmängd av riket. Regeringens närmare relation till statsförvaltningen berörs av några ofta citerade paragrafer i regeringsformen, främst i dess första, sjunde och elfte kapitel. Tre av dessa regler hör till statsskickets grunder:

- Den offentliga makten utövas under lagarna (1 §).
- Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet (2 §).
- Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet (9 §).

Genom dessa principer kan förvaltningen liksom rättsväsendet sägas ha ett konstitutionellt grundmandat som regeringen inte har rätt

att påverka. Skulle styrimpulser utgå från regeringen i strid med dessa regler har myndigheterna inte bara rätt utan också skyldighet att följa regeringsformens bud.

I regeringsformens sjunde kapitel regleras regeringens arbete. Av särskild betydelse för statsförvaltningen är här den bestämmelse som säger att regeringsärenden avgörs av regeringen vid regerings-sammanträden (RF 7:3). Härefter inryms förbudet mot ministerstyre, även om statsråden genom den arbetsfördelning som dokumenteras i en bilaga till förordningen med instruktion för Regeringskansliet (1997:1515) har ansvar för de ärenden som avser olika statliga myndigheter.

I det elfte kapitlet följer så preciseringar av de grundsatser som lagts fast i det första kapitlet. RF 1:6 specificeras för förvaltningens vidkommande genom den bestämmelse (RF 11:6) som stipulerar att Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken, länsstyrelserna samt andra statliga förvaltningsmyndigheter som inte sorterar under riksdagen lyder under regeringen. Vi ska återkomma till innebörden av ordet ”lyder”.

På motsvarande vis specificeras RF 1:1 st. 3 i en bestämmelse om myndigheternas självständighet för vissa typer av frågor:

Ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (RF 11:7).

I vilken utsträckning denna bestämmelse inskränker regeringens möjlighet att styra myndigheterna har blivit omtvistat. En skola, anförd av Ragnemalm (1986), anser att RF 11:7 i likhet med dess systerparagraf RF 11:2 rymmer långtgående garantier för förvaltningens och rättsväsendets autonomi. En annan linje, företrädd av förvaltningsutredningen (1983), verksledningskommittén (1985) och riksdagen (1988), har gjort en mera restriktiv tolkning av RF 11:7. Innan vi ser närmare på denna fråga finns det emellertid skäl att erinra om den författningshistoriska bakgrunden och bestämmelsens tillkomsthistoria.²

² Se vidare SOU 1983:39 s. 43–46.

Bakgrunden till RF 11:7

Våra fyra första regeringsformer (1634, 1719, 1720 och 1772) innehöll så omfattande bestämmelser om myndigheternas uppgifter att de med fog kan betecknas som förvaltningsstadgor. 1809 års RF bröt med denna tradition och ägnade en mycket sparsam uppmärksamhet åt statsförvaltningen. Här stadgades egentligen inte mycket mer än att de statliga myndigheterna skulle ”lyda Konungens bud och befallningar” (RF 47 §). 1954 års författningsutredning ägnade heller inget större intresse åt denna fråga utan nöjde sig med att föreslå en språkligt moderniserad form av bestämmelsen:

Rikets förvaltningsmyndigheter skola fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgas och i enlighet med utfärdade anvisningar. Grundläggande bestämmelser om förvaltningsförfarandet anges i lag.

Förslaget framkallade en häftig remisskritik från olika domstolar och ämbetsverk, som gjorde gällande att utredningen gav en missvisande och felaktig bild av myndigheternas ställning. Länsstyrelsen i Jämtlands län ansåg att det föreslagna stadgandet innebar ”ett väsentligt intrång i den självständighet och skyldighet att handla efter eget omdöme och på eget ansvar, som enligt svensk rätts-tradition tillkommer förvaltningsmyndigheterna. Denna förvaltningsmyndigheternas ställning får icke trädas för när.”

Mot bakgrund av denna kritik sökte grundlagberedningen ange tydligare riktlinjer för myndigheternas självständighet. Paragrafen spaltades upp i två delar, varav den första fastslog att justitiekanslern, riksåklagaren, polisväsendet, försvarsmakten, centrala myndigheter och ämbetsverk, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter lyder under regeringen. Uttrycket ”lyder under regeringen” innebar enligt motiven dels att en enskild minister inte hade någon befälsrätt över myndigheterna, dels att en föreskrift från regeringen skulle riktas till myndigheten som sådan, inte till enskilda tjänstemän. Lydnadsplikten kvalificerades sedan i en föreskrift som grundlagberedningen gav följande lydelse:

Domstolar och förvaltningsmyndigheter skall handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår av grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler. Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel.

I det förslag till regeringsform som sedermera framlades för riksdagen hade denna bestämmelse genomgått ytterligare bearbetning. Den första meningen överfördes i förkortad form till RF 1:1, vars tredje stycke lyder: *Den offentliga makten utövas under lagarna.* Härigenom fick stadgandet å ena sidan högre dignitet genom att upphöjas till en av statsskickets grunder men å andra sidan mer begränsad räckvidd, genom att endast "lagarna" omnämndes. Någon avsikt att friskriva myndigheterna från skyldigheten att följa normer av lägre valör kan dock inte utläsas av motivtexten.

Den inskränkning i lydadsplikten som uttrycktes i bestämmelsens andra stycke delades i förslaget till ny regeringsform upp i två paragrafer, en som avsåg domstolarna (RF 11:2) och en annan som gällde förvaltningen (RF 11:7). I det förstnämnda stadgandet fastslogs att ingen får bestämma hur *domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skall tillämpa rättsregel.* I den senare bestämmelsen valde departementschefen en något snävare friskrivning genom att referera till *myndighetsutövning mot enskild eller kommun* samt till *tillämpning av lag.* Avvikelsen från grundlagberedningens förslag motiverades på följande sätt:

Det av beredningen använda begreppet rättsregel är ganska obestämt. Enligt många uppfattning innefattar begreppet bl.a. administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes. Det är vidare att observera att förvaltningsmyndigheterna inte bara handlägger ärenden utan också utövar faktisk verksamhet av olika slag. Denna faktiska verksamhet kan vara reglerad genom bestämmelser som är att betrakta som rättsregler. Enligt min mening bör i enlighet med vad som uttalats av vissa remissinstanser RF:s förbud mot direktiv till förvaltningsmyndigheter för särskilda fall ges en större konkretion och fasthet än vad grundlagberedningens förslag i ämnet har. Förbudet bör begränsas till att omfatta förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden, medan myndigheternas faktiska handlande lämnas utanför. Vidare bör förbudet i första hand ta sikte på sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild. Med myndighetsutövning mot enskild avser jag härvid, i anslutning till vad jag nyss uttalade rörande det generella begreppet myndighetsutövning, utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Det är framför allt när det är fråga om ärenden av denna typ som det är ett starkt rätts-säkerhetsintresse att förvaltningsmyndigheterna är fullt självständiga i förhållande till överordnade organ. Förbudet mot direktiv i särskilda fall torde emellertid böra omfatta också myndighetsutövning mot kommun. För kommunerna är det av betydelse att ingen myndighet och inte heller riksdagen kan bestämma hur förvaltningsmyndighet

skall besluta i ett ärende som rör en mot kommun riktad myndighetsutövning. Förbudet mot direktiv i särskilda fall torde också böra omfatta en del ärenden som har annan karaktär än som förut sagts. Övervägande skäl synes nämligen tala för att förbudet bör omfatta alla ärenden som rör tillämpning av lag. Härvid avses inte bara ärenden i vilka viss av riksdagen beslutad lag tillämpas utan även ärenden i vilka fråga är om tillämpning av verkställighetsföreskrifter till lagen som regeringen kan ha utfärdat med stöd av 8 kap. 13§ i departementsförslaget.

Konstitutionsutskottet (KU 1973:26 s. 71) preciserade ytterligare innebörden av begreppen ”rättsregel” och ”tillämpning av lag”:

Begreppet rättsregel torde innefatta alla administrativa bestämmelser om förvaltningsmyndigheternas interna förhållanden och om förhållandet mellan olika statliga myndigheter inbördes. När det gäller ärenden om tillämpning av sådana bestämmelser bör överordnad myndighet ha rätt att bestämma hur den underordnade myndigheten skall besluta i särskilt fall. Förbudet mot direktiv i särskilda fall i fråga om ärenden som rör tillämpning av lag har det särskilda motivet att regeringen eller annan överordnad myndighet inte bör få ingripa i enskilda fall såvitt angår ämnen där den grundläggande normen beslutats av riksdagen. När det gäller myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun garanterar paragrafen dock att den beslutande förvaltningsmyndigheten är självständig och oberoende bara i ärenden som rör tillämpning av regeringsförfordningar och andra författningar av lägre valör än lag och av sedvanerätt.

Diskussionen om RF 11:7 och regeringens styrning

På basis av de här refererade motivuttalandena hävdade förvaltningsutredningen (SOU 1983:39 s. 99 f) att den periodiskt uppblossande kritiken av statsråden för ministerstyre i långa stycken byggde på en felsyn. Problemet var inte att regeringen i alltför hög utsträckning ingrep i förvaltningsbesluten utan snarare att den i otillräcklig utsträckning tog ansvar för myndigheternas verksamhet. Regeringsformen reste inga hinder för att statsråd eller deras medarbetare sökte påverka förvaltningsmyndigheternas handlande i frågor som låg utanför det skyddade området i RF 11:7. Utredningen fann det inte ens säkert att synpunkter i spörsmål som täcktes av denna bestämmelse var förbjudna, även om de saknade rättslig giltighet.

Dessa ställningstaganden mötte häftig kritik men också instämmanden, bl.a. i verksledningsutredningen som i väsentliga delar

anslöt sig till förvaltningsutredningens analys. En viss tyngdpunktsförskjutning kan dock noteras. Den slutsats i förvaltningsutredningen som väckte störst uppmärksamhet och som också i stor utsträckning fångades upp av verksledningsutredningen var analysen av regeringens konstitutionella befogenheter och av de informella kontakternas rättsenlighet.

Mindre intresse tilldrog sig ett avslutande kapitel i förvaltningsutredningens betänkande som diskuterade orsaker till att statsmakterna självmant har inskränkt sin styrning av myndigheterna genom olika former av delegering, decentralisering, ramlagstiftning och rambudgetering. Dessa kompetensöverlåtelse sattes i samband med såväl kunskapsutvecklingen som den offentliga sektorns expansion. Den ”ostyrbarhet” som härigenom uppkommit var på många områden helt frivillig, framhöll utredningen.

Det finns anledning att återvända till denna analys och tydligare markera en distinktion som ofta försvinner i diskussionen om regeringens styrning av förvaltningen. En första fråga gäller vad regeringen *får* styra, rent konstitutionellt och enligt lagarna. En andra fråga gäller vad den *kan* styra, vilken faktisk kapacitet i olika avseenden som regeringen har att ge direktiv till förvaltningen och vilka utsikter styrimpulserna har att påverka myndigheternas verksamhet. Den tredje frågan där svaren på de båda tidigare skär samman men där också normativa synpunkter på statsmakternas roll i samhället flätas in är så vad regeringen *bör* styra. I den följande diskussionen handlar det således om styrningens omfång och djup på olika områden, inte om vilka metoder som används för att nå avsedda syften.

(i) *Vad får regeringen styra?*

Även om de citerade bestämmelserna i regeringsformens första kapitel påverkar regeringens kompetens att styra förvaltningen är det framför allt tvillingparagraferna 11:6 och 11:7 som anger de konstitutionella ramarna för dessa befogenheter. Den förstnämnda fastslår att statsmyndigheterna med några få undantag ”lyder” under regeringen, medan den sistnämnda stakar ut en autonom zon som är fredad från yttre påverkan annat än genom lagstiftning.

Den oklarhet som vidlåder detta regelverk hänger samman med en viss flertydighet i de använda begreppen:

- Ska *lyder* förstås som ett krav på kadaverdisciplin? Det kan inte gärna vara tanken. Vad det här handlar om är en formell administrativ underordning med all den respekt för myndigheternas och tjänstemännens integritet som följer av rättsordningens allmänna principer.
- Om begreppet *myndighetsutövning* har mycket skrivits, men huvudsakligen i form av variationer på det budskap som departementschefen förmedlar i sin motivtext. Begreppet är av relativt fåskt datum: det har inte förekommit i någon tidigare regeringsform och figurerade inte heller i vare sig författningsutredningens eller grundlagberedningens förslag till ny regeringsform. Däremot förekom uttrycket i den första förvaltningslagen (1971:290), med samma innebörd som det senare fick i regeringsformen. Definitionen är som ovan framgått ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”.
- Den statliga verksamhet som inte är myndighetsutövning går i motivtexten under namnet *faktiskt handlande*, vilket då inbegriper allt som faller utanför den angivna definitionen. Om beviljande av bidrag eller vitesföreläggande framstår som uppenbara fall av myndighetsutövning och lektionsundervisning eller kirurgiska operationer som lika uppenbara fall av faktiskt handlande är det inte alldeles självklart hur en rad andra former av statlig verksamhet ska bedömas. Till bilden hör att faktiskt handlande som departementschefen påminner om i motivtexten ofta styrs av rättsregler. De skulle därmed ha omfattats av den regel som grundlagberedningen föreslog, men avsiktligt inte av RF 11:7 i dess nuvarande lydelse. Rättsregler kan emellertid ha lagform, och då faller berörda aktiviteter åter in i det skyddade området.
- Det andra kriteriet för att föra något till den skyddade zonen är nämligen *tillämpning av lag*. Det är ett uttryck som öppnar för flera tolkningar, framför allt i fråga om ramlagar. Hur man ska bedöma en faktisk verksamhet som bedrivs på basis av en mera allmänt hållen lagstiftning, såsom t.ex. högskolelagen eller hälso- och sjukvårdslagen? Kan faktiskt handlande i form av undervisning eller sjukvård uppfattas som ”tillämpning av lag”? Det förefaller inte helt uteslutet, men ter sig mot bakgrund av motivtexten långsökt.

Premfors m.fl. (2003) indelar den offentliga verksamheten i myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning. Av dessa funktioner är det enbart den första som tydligt faller inom det skyddade området, men också den andra kan göra det i den utsträckning som verksamheten är reglerad i lag. Det är tänkbart att en sådan verksamhet skulle kunna spaltas upp i delaktiviteter. Polisens trafikövervakning och teknisk bedömning av om en produkt motsvarar vissa säkerhetskrav anses således vara faktiskt verksamhet, medan föreläggande av böter och viten är myndighetsutövning. Frågan om vilka utredningar inom socialtjänsten som är myndighetsutövning har övervägts i samband med beslut om upphandling av tjänster från privata utförare.³

Sammanfattningsvis kan konstateras att en mycket stor del av den statliga verksamheten teoretiskt faller inom det ”styrbara” området. Om de proceduriella reglerna respekteras (såsom att en rättsligt bindande styrning ska utfärdas genom regeringsbeslut och riktas till myndigheten) har regeringen omfattande konstitutionella befogenheter att styra statsförvaltningen.

(ii) *Vad kan regeringen styra?*

Den författningsrättsliga kapaciteten är emellertid bara en sida av saken. En annan gäller vilka reella förutsättningar regeringen har att styra statsförvaltningen. Den frågan sönderfaller i flera olika, varav en del ska behandlas här och några andra hanteras i det följande avsnittet om styrningens former och metoder.

En banal men viktig förutsättning för styrning är att man vet vad man vill. Detta kan låta truistiskt på gränsen till fånigt men är ett reellt problem i alla stora organisationer, och särskilt i sådana som i betydande utsträckning agerar utanför marknaden. I alla sådana miljöer är den ojämna fördelningen av information en viktig orsak till att befogenheter och uppgifter måste delegeras och kontrollmekanismer måste utformas. De ledande vet ungefär vad de vill, men inte exakt. För att precisera en viljeinriktning krävs ofta massiva informationsflöden och kapacitet att bearbeta dem på central nivå.

³ Se härom Urban Krutrök, *Vad är myndighetsutövning?* Luleå Tekniska Universitet 2003:091.

För statens del hänger detta samman med att modern offentlig verksamhet är utpräglad kunskapsintensiv och bärs därför upp av ett stort antal professionella grupper, som var för sig innesluter många olika specialiteter. Läger man ihop de studietider och de arbetskarriärer under vilka de statsanställda har ackumulerat expertis och erfarenheter kan man att räkna ut att det samlade kunskapskapitalet inom statsförvaltningen är resultatet av flera miljoner personårs arbete, överslagsvis kanske fem–sex miljoner (vid en genomsnittlig tjänstetid av omkring 20 år). Så omfattande informationsmängder kan inte förmedlas till politiska beslutsfattare utan mycket radikala former för abstrahering och förenkling. Försöker man överföra alltför omfattande kunskapsvolymmer uppstår det en svårartad trängsel både i de vertikala förbindelseleden och i den tidsbudget som står till beslutsfattarnas förfogande.

Till bilden hör att enbart en mindre del av beslutsfattarnas tid är tillgänglig för information från just statsförvaltningen. Politiker i ett demokratiskt system måste också vara lyhörda för signaler från medborgarna och deras företrädare i olika organisationer. I ett alltmer internationaliserat samhälle pockar också kontakter med andra länder på ökad uppmärksamhet. Problemet skärps efterhand med en accelerande utveckling av teknik och vetenskap.

Tillsammans bidrar dessa tendenser till att bestämma styrningens *kognitiva grundvalar*. Med ökad informationsbelastning kan beslutsfattarna inte själva tränga in i de många olika förvaltningsområdena utan får lita till de råd och önskemål som flyter upp ur systemet och som, när de ställer svårförenliga resursanspråk, måste vägas mot varandra. I praktiken innebär detta att de politiska signalerna neråt i systemet ofta blir vaga och att den närmare preciseringen och inriktningen av den offentliga verksamheten får bygga på bedömningar på lägre nivåer. En rad tekniker har med tiden utvecklats för att överföra detaljbeslut till olika verkställande organ utan att den övergripande kontrollen därmed går förlorad.

Vi ska senare återkomma till hur detta med varierande framgång har tillämpats inom mål- och resultatstyrningen. Här är det enbart på sin plats att påpeka att idén om den starka styrningen bygger på svaga kunskapsteoretiska premisser. Många utvärderingar och revisionsrapporter anmodar de styrande att precisera sina mål, och även om det ibland kan finnas goda grunder för sådana anspråk finns det också flera respektabla anledningar till att politiska ambi-

tioner förblir öppna och mångtydiga.⁴ En är de transaktionskostnader som är förknippade med all massiv kunskapsöverföring. En annan är behovet att samla väljare och partier med disparata uppfattningar och prioriteter kring gemensamma beslut.

Kravet på en mer preciserad styrning kan mot denna bakgrund ofta vara olämpligt att tillgodose. Har de styrande endast en ungefärlig föreställning om vart de vill komma är det mer rationellt att välja approximativa och tentativa mål än att hugga till med en illa underbyggd exakthet. Eftersom prioriteter har en tendens att stiga och sjunka i rang är det också en risk att alltför skarpa och kategoriska målindikationer leder till skadliga låsningar. I praktiken hanteras detta problem ofta genom ett samspel av stela mål-angivelser och rörliga resursbeslut, där budgetpolitiken får bli det instrument som stegvis skiftar politikens tyngdpunkter i enlighet med en föränderlig rangordning av vad de styrande anser vara viktigt.

En begränsad informationsbas i förening med styrekonomiska överväganden inskränker alltså regeringens reella styrkapacitet. En annan omständighet som verkar i samma riktning är det motstånd mot styrimpulser som kan föreligga inom olika delar av förvaltningen. Även detta kan vara kopplat till professionella kunskaps-system men också till berörda materiella intressen. Särskilt regeringar som väljs på radikala förändringsmandat vittnar ofta om en upplevd tröghet och bristande lyhördhet inom delar av förvaltningen, liksom inom rättsväsendet.

Sammanfattningsvis finns det på det praktiska planet många omständigheter som inskränker de möjligheter till den långtgående styrning av statsförvaltningen som konstitutionellt sett är tillåten:

- Hos *styrsubjekten* finns alltid begränsad tid och begränsade kunskaper som nödvändiggör koncentration och delegering. Inom organisationsläran talas om "attention span" och "control span". I stora system finns därför starka styrekonomiska drivkrafter för en strategisk snarare än taktisk inriktning av den styrning som kan utövas.
- Hos *styrobjekten* kan såväl professionella normer som professionella egenintressen minska mottagligheten för visa typer av styrimpulser.

⁴ Vid utvärderingar är uppmaningen till statsmakterna att precisera en myndighets uppdrag inte så sällan ett kodat budskap om att den granskade verksamheten förefaller passerad av utvecklingen och kanske hellre borde avvecklas. Se t.ex. Riksrevisionens rapport *Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget* (RiR 2007:15).

- Slutligen påverkas styrkapaciteten i betydande utsträckning av de olika *metoder och instrument för styrning* som kommer till användning. Mer därom i ett senare avsnitt.

Det ska tillfogas att frågan om i vilken utsträckning som regeringen på ett meningsfullt sätt kan styra myndigheterna inte kan frigöras från frågan om vilka informations- och analysresurser den själv skaffar sig. Massiva investeringar i underlag ökar förstås möjligheten att utforma hyggliga styrimpulser, men svällande beredningsapparater kan också tynga beslutssystemen.

(iii) *Vad bör regeringen styra?*

Vad regeringen *kan* styra fyller alltså en avsevärt mindre rymd än vad regeringen *får* styra, enligt det konstitutionella regelverket. Men vad *bör* regeringen styra? Svaret på den normativa frågan måste väga samman två olika doktriner som båda har djup förankring i svensk politisk tradition.

Den ena är den *folksuveränitetslära* som utvecklats gradvis, först genom medeltida och tidigmoderna principer om statsmaktens folkliga ursprung, senare genom successiva utvidgningar av rösträtten, genom ett växande inflytande för folkrepresentationen manifesterat bl.a. genom parlamentarismens genombrott och allra sist genom kodifieringen av dessa grundsatser i 1974 års regeringsform.

Folksuveränitetsläran kan, i extrema tolkningar, utnyttjas för att rättfärdiga totalitära och diktatoriska statsskick, där regimer som med eller mindre eller större fog härleder sin makt från folket tar kommando över alla samhällsfunktioner. Den rymmer i sig inga spärrar mot majoritetsförtryck. Den måste därför i ett liberalt samhälle kompletteras med *garantier för maktbalans och skydd för medborgerliga rättigheter*. Detta är den andra doktrin som bär upp det svenska statsskicket.

Från dessa båda utgångspunkter ställs olika krav på samspelet mellan statsmakterna och förvaltningen. Å ena sidan måste riksdag och regering gentemot folket kunna svara för den verksamhet som bedrivs med offentliga medel och för de regler som upprätthålls genom förvaltning och domstolar. Detta är syftet med den uppdragskedja som finns etablerad: från väljarna till riksdagen, från riksdagen till statsministern, från statsministern till regeringen och från

regeringen till de statliga myndigheterna. I motsatt riktning löper en ansvarskedja som innesluter avrapportering av uppnådda resultat.

Å andra sidan finns det i systemet inbyggt många mekanismer och spärrar som avser att värna om enskildas rätt och om ett beslutsfattande i rättsenliga former. Den offentliga maktutövningen är kringgärdad både av allmänna principer i regeringsformens första kapitel och av specifika rättsgarantier i regeringsformens andra kapitel, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetslagen. På många områden kan reglering ske endast i lagform (se särskilt RF 2 kap. och 8 kap.). Flera kontrollinstanser har till uppgift att vaka över att förvaltningsarbetet bedrivs rättsenligt och att det hushållas väl med de gemensamma resurserna (RF 12 kap.). Mer allmänt sett kan de procedurer för politiskt, administrativt och judiciellt beslutsfattande som föreskrivs i bl.a. regeringsformen, förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen och rättegångsbalken sägas tjäna samma syfte.

Det är således tydligt att någon *maximal* styrning av förvaltningen från regeringens sida inte har åsyftats. När våra direktiv (2006:123) ställer frågan om ”det finns områden där nuvarande myndighetsstruktur kan försvåra regeringens styrning” är svaret därför ett obetingat ja. I många sammanhang har statsmakterna medvetet valt att konstruera beslutsformerna i den statliga verksamheten just så att ett lämpligt mått av autonomi ska kunna uppnås. I andra fall har man gått ett steg längre och anförtrott offentligfinansierade uppgifter åt enskilda inrättningar, såsom stiftelser, aktiebolag eller ideella föreningar. Syftet är här precis detsamma: att trygga en verksamhet som i väsentliga avseenden ska kunna bedrivas oberoende av politiskt inflytande över den detaljerade inriktningen. Några syften med en sådan *avsiktlig ostyrbarhet* är bl.a. att värna om följande mål:

1. *Opartisk rättstillämpning*. Detta är utgångspunkten för de ovan för de ovan refererade grundsatserna om autonomi i rättskipning (RF 11:2) och myndighetsutövning gentemot enskild eller kommun (RF 11:7).
2. *Pluralistisk mångfald*. På områden där staten stöder verksamhet som har anknytning till massmedier, forskning och kultur är beslutsordningen konstruerad för att gagna sådana mål som åsiktsfrihet, yttrandefrihet samt konstnärlig och akademisk frihet. Detta kan nå antingen genom att statliga organ har getts en särskild utformning eller genom en överföring av uppgifterna till icke-statliga organisationer (t.ex. Sveriges Radio, Sveriges Television).

3. *Lokal och regional förankring.* Många statliga organ med geografiskt begränsad verksamhet har utformats så att olika lokala och regionala intressen och opinioner ska få ett genomslag.
4. *Utrymme för marknadsimpulser.* För prestationer med anknytning till den fysiska infrastrukturen liksom för en del annan statlig tjänsteproduktion är det av vikt att utbudet kan anpassas efter marknadsaktörernas preferenser. Den administrativa kontrollen är här inskränkt till förmån för kundernas efterfrågan.

Som dessa exempel visar har man inom ganska stora fält av statlig verksamhet funnit skäl att avsiktligt reducera regeringens reella styrning. Det är värt att notera att dessa områden enbart delvis sammanfaller med de zoner som fredas från påverkan enligt RF 11:2 och RF 11:7.

Sammanfattning. Det finns flera goda skäl för regeringen att inte fullt ut utnyttja de vidsträckta befogenheter till styrning som skisseras av RF 1:4 och RF 11:6.

En serie omständigheter som talar i denna riktning är de begränsningar i styrförmågan som belysts i föregående avsnitt. En omfattande styrning kräver så stora flöden av information och så stor bearbetningsförmåga inom Regeringskansliet att det inom många områden på rent effektivitetsmässiga grunder förefaller klokare att avstå från mera detaljerade styrimpulser. Det finns följaktligen rent arbetstekniska skäl att ransonera styrningen till strategiskt viktiga områden. Det stora flertalet beslut inom förvaltningen bör på goda kunskapsteoretiska grunder överlåtas på den professionella expertisen.

Ett annat knippe motiv för att begränsa styrningen är knutet till det egenvärde som administrativ autonomi har inom särskilda verksamhetsområden, såsom rättstillämpning, myndighetsutövning samt omsorg om pluralistisk mångfald, lokalt och regionalt självstyre och utrymme för marknadsimpulser. Den breda gränsszon mellan marknadsekonomi och offentlig förvaltning där marknadsstyrning framstår som ett alternativ till administrativ styrning rymmer en del andra viktiga frågor, några av dem berörda i förvaltningskommitténs direktiv. I detta sammanhang räcker det emellertid att konstatera att möjligheten till marknadsimpulser inom vissa väl utvalda områden kan motivera återhållsamhet i den politiska styrningen av offentlig verksamhet. En förvaltningspolitik som utgår från ett medborgarperspektiv måste alltid pröva i vilken utsträck-

ning som omvägen via de politiska instanserna kan undvikas till förmån för både kollektiv brukarmedverkan och en styrning direkt via individuell efterfrågan.

3 Styrningens former och metoder

Maktutövningen i det svenska statskicket kan, efter vad som närmare utretts av förvaltningsutredningen (SOU 1983:39 s. 19–34), sägas vila på *fyra konstitutionella hörnpelare*:

Utnämningmakten utövas genom val och förordnanden. Folket väljer riksdag, landstingsfullmäktige och kommunfullmäktige, liksom numera ledamöter av Europa-parlamentet. Riksdagen väljer statsminister, som i sin tur förordnar statsråd. Statsministern utser också Sveriges representanter i olika EU-organ liksom vissa tjänster inom utrikesförvaltningen. Tjänster vid domstolar och förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen tillsätts av regeringen eller av myndigheter som regeringen bestämmer. Denna delegationsrätt har utnyttjats så att regeringen har förbehållit sig utnämningrätt enbart till högre utnämningar. Flertalet tjänster inom statsförvaltningen tillsätts av myndigheterna själva.

Föreskriftsmakten utövas genom lagar, förordningar och andra bestämmelser. Lagar stiftas av riksdagen. I sådana kan regeringen bemyndigas att i viss utsträckning meddela ytterligare föreskrifter. I vissa hänseenden har regeringen även en självständig befogenhet att meddela föreskrifter, som vanligen har formen av förordning. Med stöd i lag eller grundlag kan regeringen ge förvaltningsmyndigheterna befogenhet att utfärda egna föreskrifter. En kategori föreskrifter som inte har stöd i regeringsformen men som enligt anslutningslagen (1994:1500), EG-fördraget och EU-fördraget äger giltighet i Sverige beslutas av vissa organ inom den europeiska gemenskapen.

Finansmakten utövas genom lagar och förordningar samt genom beslut om hur statens medel ska användas. Föreskrifter om skatter och avgifter meddelas av riksdagen eller av regeringen eller kommun eller förvaltningsmyndighet. Grundläggande beslut om hur statens medel skall användas fattas av riksdagen. Statens medel och övriga tillgångar står sedan till regeringens disposition. Regler om hur medlen får användas utfärdas i regleringsbrev till de statliga myndigheterna.

Kontrollmakten utövas genom granskning, tillsyn och rättslig prövning. Konstitutionsutskottet granskar statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning. Även övriga utskott har uppgifter att granska den statliga verksamheten inom respektive ansvarsområde. Riksdagens ombudsmän (JO) utövar tillsyn över tillämpningen av lagar och andra författningar i offentlig verksamhet. Ett liknande uppdrag å regeringens vägnar har justitiekanslern. Riksrevisionen granskar den verksamhet som bedrivs av staten. En kontroll av den statliga förvaltningens ekonomiadministration utövas även på regeringens uppdrag av ekonomistyrningsverket. Inom större myndigheter bedrivs särskild internrevision. Rättslig prövning av brott i statsråds tjänsteutövning verkställs av högsta domstolen efter beslut av konstitutionskottet. Brott av justitieråd eller regeringsråd prövas av samma instans efter åtal av justitieombudsmannen eller justitiekanslern.

På basis av dessa maktbefogenheter har det i Sverige liksom i andra jämförbara länder utvecklats en rad olika *styrformer* som riksdag och regering använder sig av för att ge den offentliga verksamheten en åsyftad inriktning och verkningskraft. Även om dessa styrformer kan betecknas och indelas på flera sätt kan det i detta sammanhang vara lämpligt att urskilja sex olika varianter, nämligen (i) *procedurstyrning*, (ii) *resursstyrning*, (iii) *resultatstyrning*, (iv) *utnämningstyrning*, (v) *organisationsstyrning* och (vi) *avtalsstyrning*. Vad som ibland går under benämningen *informell styrning* passar inte in i detta schema, eftersom detta begrepp främst refererar till det sätt på vilket styrimpulserna förmedlas. Medan det dominerande mediet för regeringens styrning av förvaltningen är skriftliga och formella beslut betecknar informell styrning signaler som ges genom muntlig kommunikation.

(i) *Procedurstyrning*

Med **procedurstyrning** avses regler om förfarandet ska gå till i domstolar och myndigheter. För rättsväsendets del spelar sådana regler en mycket stor, för att inte säga dominerande roll. Det centrala styrinstrumentet är här rättegångsbalken och vissa därtill relaterade regelverk. Även för myndigheter som i stor utsträckning ägnar sig åt att behandla ärenden är procedurstyrningen av stor betydelse. Centrala styrinstrument inom förvaltningsrätten är förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

(ii) Resursstyrning

För flertalet förvaltningsområden framstår **resursstyrningen** som den viktigaste styrformen. I den årliga budgeten tilldelas myndigheterna resurser för sin verksamhet och det ges även prognostiska indikationer av anslagen under kommande år. För vissa typer av planer och investeringar gäller beslut med flerårig verkan.

I takt med de offentliga utgifternas ökning och den offentliga sektorns tillväxt har detaljeringsgraden i den statliga resursstyrningen kraftigt inskränkts. Under flera århundraden prövade regering och riksdag myndigheternas medelstillelning i mycket finfördelade former. För varje enhet beräknades anslagen för lokal-kostnader, expenser och personal på basis av en preciserad uppsättning av tjänster. I sina årliga "petita" ställda till regeringen (men ibland kallade "riksdagspetita" efter sin yttersta mottagare) äskade myndigheterna ökade resurser med hänvisning till sin växande arbetsbelastning och till noterade obalanser mellan de olika produktionsfaktorerna.

Den resursstyrning som numera tillämpas präglas av en lägre detaljeringsgrad och en större frihet för myndigheterna att själva styra sin lönesättning och mix av produktionsfaktorer. Friheten är långtifrån total eftersom vissa variabler ännu styrs av statsmakterna (t.ex. myndigheternas lokalisering) och andra kringgärdas av rättsregler och avtal, men i jämförelse med det läge som rådde för några decennier sedan har det ändå skett en påfallande utveckling mot ökad autonomi. Inom vissa områden har medelstillelningen kommit att kopplas till myndigheternas prestationer, men den offentliga sektorn har av många skäl varken kunnat eller velat röra sig lika långt i denna riktning som de privata företagen.

(iii) Resultatstyrning

Med resursstyrningen betonas de medel som tillförs olika verksamhetsområden. Detta harmonierar väl med politikernas böjelse för att betona de satsningar de vill göra på olika uppgifter, ett dominerande tema både när regeringen redogör för sin strategi och när oppositionspartierna presenterar sina alternativ.

Betoningen av satsade resurser har emellertid länge kritiserats såsom irrationell från effektivitetssynpunkt. Vad som räknas, har man påpekat, är trots allt inte vilka belopp som tillförs den offentliga

verksamheten utan vilka faktiska prestationer som kommer ut av ansträngningarna: *outputs* snarare än *inputs*, med anglosaxisk terminologi. En ytterligare relevant dimension gäller prestationernas inverkan på olika samhällsförhållanden, vilket i den internationella litteraturen går under sådana benämningar som *outcomes* eller *impact*.

Resultatstyrningens syfte är att dra uppmärksamheten i just denna riktning. Med något olika konstruktioner och benämningar (ofta *mål- och resultatstyrning*) har denna styrform tillämpats i svensk statsförvaltning särskilt sedan 1988. Metoden formaliserades genom lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen), som fastställde dess ramar i följande bestämmelse:

2 § Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

På denna basis har det sedermera konstruerats en målhierarki i tre våningar. Vad riksdagen på regeringens förslag fastställer är målen för f.n. 47 olika *politikområden*. Dessa gebit indelas sedan i *verksamhetsområden*, som därefter klyvs i *verksamhetsgrenar*. Bådadera förses med mål fastställda av regeringen. En illustration av modellen återfinns i vidstående ruta:

Ur regleringsbrevet för Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS):**1 Verksamhetsstyrning****1.1 Politikområde Näringspolitik***Mål*

Främja en hållbar tillväxt och en ökad sysselsättning genom insatser för ökad konkurrenskraft och fler och växande företag.

1.1.1 Verksamhetsområde Omvärldsanalys, utvärdering och statistik*Mål*

Förbättra kunskapsunderlaget och därigenom skapa förutsättningar för att utveckla närings- och innovationspolitiken.

Återrapporteringskrav

Institutet skall göra en samlad bedömning av hur myndighetens arbete bidragit till målet.

1.1.1.1 Verksamhetsgren Omvärldsanalys*Mål*

Öka kunskaperna inom närings- och innovationspolitiken och förmedla för Sverige relevanta analyser från såväl inhemska som internationella erfarenheter. Omvärldsanalyserna skall belysa regeringens prioriterade frågor samt därutöver frågor som institutet bedömer relevanta ur ett tillväxt- och näringspolitiskt perspektiv, t.ex.:

- andra länders erfarenheter av regelförändringar (inkl. regel-förbättringar),
- andra länders erfarenheter av entreprenörskaps- och småföretags-främjande,
- samspelet mellan forskning, innovationer och tillväxt samt insikter från högteknologiska marknader,
- erfarenheter av politik som främjar en hållbar utveckling samt
- kunskaper om globaliseringens effekter på sysselsättning och tillväxt.

Återrapporteringskrav

Institutet skall:

- kortfattat beskriva huvudresultaten av avslutade regeringsuppdrag och egeninitierade omvärldsanalyser samt huvudresultaten från den utlandsbaserade omvärldsbevakningen
- redovisa den övergripande inriktningen på pågående omvärlds-analyser
- redovisa kostnader och tidsåtgång för pågående och avslutade omvärlds-analyser uppdelat på kategorierna regeringsuppdrag, egeninitierade projekt och andra uppdrag.

Utöver skriftväxling mellan Regeringskansliet och myndigheterna inkluderar styrformen återkommande muntliga kontakter mellan departementsledning och verksamhetsledning, s.k. mål- och resultatdialog.

Olika aspekter av resultatstyrningen har utvärderats och övervägts i ett stort antal undersökningar och rapporter från främst finansdepartementet, statskontoret, ekonomistyrningsverket och riksrevisionen, senast och mest grundligt av styrningsutredningen (2007:75). Om tendensen i dessa texter länge handlade om mindre ofullkomligheter som behövde slipas bort skärptes så småningom kritiken till att avse mera bärande element i systemet. Den bild som nu framträder av styrformens tillämpning rymmer såväl positiva som negativa element.

På plussidan brukar det noteras att resultatstyrningen lett till mer av självreflektion inom statsförvaltningen liksom till en ökad fokusering på verksamhetens utfall, vad gäller såväl verkansgrad (*effectiveness*) som kostnadseffektivitet (*efficiency*). De fördjupade kontakter som etablerats genom mål- och resultatdialogen värderas allmänt sett positivt. Detsamma gäller de diskussioner som ofta förs under arbetet med regleringsbrev. Dessa är sällan rent ensidiga viljeyttringar från Regeringskansliets sida utan oftare frukten av ömsesidigt givande resonemang om verksamhetens inriktning.

Även vissa vanliga klagomål kring styrmodellen rymmer inte sällan erkännanden av värdefulla element i resultatstyrningen. Ofta noterade är t.ex. de ansevärda informationsflöden som tekniken förutsätter liksom den synbarligen sparsamma användningen av dessa uppgifter i Regeringskansliet. Även uppgiftskrav som inte genererar utnyttjade upplysningar kan emellertid fungera som nyttiga markeringar av politisk-administrativa prioriteringar. Att föga information återförs till riksdagen eller i övrigt redovisas utåt behöver därför inte vara något tecken på en överdriven byråkratisering.

Andra effekter av resultatstyrningen måste emellertid mera reservationslöst föras till minussidan av protokollet. Fyra sådana svagheter ska här uppmärksammas:

1. En överbetoning av kvantitativa indikatorer på bekostnad av kvalitativa mål ("gosplanifiering")

Ett problem med det ofta upprepade kravet på effektivitet i statsförvaltningen är att det lätt leder till en fokusering på mätbara prestationer, inte minst på antalet prestationer. Hur många soldater

eller studenter utbildas? Hur många examina avläggs? Hur många ärenden avverkas, och hur stora är balanserna? Hur många interna hanteras inom kriminalvården? Hur många patienter behandlas? Sådana frågor är inte alls oviktiga, men det är lätt hänt att det mätbara och vägbara tränger undan en rad andra frågor som också måste ställas om den offentliga förvaltningen.

Inriktningen på att mäta effekter i kvantitativa termer är inte enbart kopplad till resultatstyrningen utan har också ett samband med den schabloniserade medelstildelning som är svår att avvåra inom många förvaltningsområden.

Oavsett orsaken till denna inriktning leder metoden lätt till en perverterad värdemaximering. Ett ofta nämnt exempel är att läroanstalter vilkas ersättning dimensioneras efter antal examinerade elever eller studenter får incitament att sänka sina examenskrav. Tendensen går i utbildningslitteraturen under namnet "the dumbing down of degrees".

Att kvantitativa indikatorer lätt kan få en snedvridande inverkan på produktionens inriktning är välkänt från planekonomiska system, där upptrissade volymmål ofta leder till slöseri och låg produktstandard. Ironiskt nog kan man datera genomslaget för kvantitativa styrmetoder i Sverige och våra grannländer till ungefär samma tid som den planekonomiska modellen bröt samman i Östeuropa.

Mycket snart genererade emellertid den nya styrmodellen krav på mer varierade framgångskriterier. Det stora intresse för "kvalitetsmål" och "kvalitetsarbete" som har vuxit fram i olika delar av den offentliga förvaltningen kan ses som en reaktion på alltför omfattande användning av kvantitativa måttstockar. Internationellt kan det också noteras en viss renässans för vad som går under namnet *imponderabilia*: sådant som vågen och mätstickan inte kan värdera. *Assessment pushes us towards what we can count rather than what counts.*⁵

2. En bristande uppmärksamhet på den kausala gråzonen mellan politiska och administrativa mål.

Begreppet mål- och resultatstyrning används för två disparata men sammanlänkade led i styrningsprocessen: dels för formuleringen av de s.k. politikmål som fastställs av riksdagen, dels för formuleringen av de prestationsmål som uppställs i regleringsbrev. De

⁵ Barry Gaberman, "From accountability to impact" *Alliance* vol. 17 no 3 (Sept 2007).

senare innehåller regelmässigt referenser till politikmålen, men sambandet mellan de båda nivåerna utreds sällan och är i de flesta fall heller inte uppenbar. Det är visserligen obestridligt att de uppdrag som ges åt myndigheterna *ryms* inom de vanligen mycket omfångsrika ambitioner som skisseras i politikmålen, men frågan om huruvida de åt myndigheterna anvisade uppgifterna är de bästa vägarna att nå dessa mål diskuteras sällan av regeringen.

Eftersom politikmålen ofta är så formulerade att de svårligen kan utvärderas är det heller inte så vanligt att denna problematik belyses i t.ex. revisionsrapporter. När regeringen alltsomoftast rapporterar till riksdagen att den ena eller andra myndigheten uppvisar en god måluppfyllelse är det således enbart de av regeringen själv satta prestationsmålen som åsyftas. Huruvida inriktningen av de offentliga åtgärderna är de bästa tänkbara och huruvida offentliga resurser har använts på bästa möjliga kan riksdagen svårligen bedöma på just detta underlag.

Detta är emellertid ingen likgiltig fråga. När dimensioneringen av statlig verksamhet ska prövas är det av största vikt att få ett grepp om i vilken utsträckning som insatserna bidrar till att eftersträvarde samhällstillstånd realiserar. Här famlar riksdagen ofta i blindo. Viss kunskap kommer i form av rapporter från forskare och från särskilda utrednings- och utvärderingsinstitut, men de förmår knappast täcka det analytiska underskott som föreligger om själva utfallet och avtrycket av den offentliga verksamheten. Kausalitetsfältet mellan politikmålen och de administrativa målen förblir i stor utsträckning höljt i dimma.

3. Stuprörproblemet

Resultatstyrning som lägger stor vikt vid de enskilda myndigheternas prestationer skärper en del av de problem som är förknippade med förvaltningens sektorisering. Om verksamheten inriktas på maximering av sådana effekter som gottskrives just den egna myndigheten blir det svårt att nå mål som kräver samverkan mellan flera olika instanser. "Stuprörmyndigheter" lägger alltför stor vikt vid de egna uppgifterna. Problemet har uppmärksamats bl.a. av statskontoret och av ansvarskommittén (SOU 2007:10), som också lagt flera strukturella förslag om utbyggt horisontellt samarbete på regional nivå.

4. Modellens allmänna fyrkantighet

Vid praktisk tillämpning av det förvaltningspolitiska trevåningsschema för den offentliga förvaltningen som infördes vid sekelskiftet, med mål och rapporteringskrav för politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar, har det gång efter annan visat sig svårt att foga in det mångskiftande administrativa uppgiftsregistret i så prydliga boxar. De valda målformuleringarna och angivelserna av önskade resultat har ofta framstått som diffusa, vaga, platta eller illa anpassade till den verksamhet de avsetts att täcka. Att samma uttryck ibland använts för mål på flera nivåer tyder också på att det varit svårt att variera konfekten. Kritik har vidare riktats mot det låga styrinnehållet i många mål, dvs. att de är så allmänt hållna att de inte ger någon större vägledning för hur insatserna ska inriktas. Att definiera politikmål som uppfyller de s.k. SMART-kriterierna har stött på stora svårigheter.⁶

Det vanliga gensvaret till denna typ av upptäckter har varit att tillämpningen av modellen måste ”verksamhetsanpassas”, dvs. att särskilda undantag måste konstrueras för de områden där grundschema inte förefaller att fungera. Uppfinningsrikedomen har dock varit begränsad och några stora genombrott för en sådan verksamhetsanpassning kan inte noteras.

(iv) Utnämningsstyrning

En annan möjlighet att påverka förvaltningen ger regeringens befogenhet att utnämna chefer på olika poster inom förvaltningen samt tillsätta innehavare av många andra statliga uppdrag; den senare uppgiften till stor del delegerad till de enskilda statsråden. Genom en sådan **utnämningsstyrning** kan regeringen skapa vissa garantier för samstämmighet mellan de båda exekutiva nivåerna.

I vilken utsträckning utnyttjas denna styrmetod för skapa genomslag för regeringens program? Man bör skilja mellan utnämningar till mera tillfälliga uppdrag (utredningar, styrelseuppdrag och liknande) och sådana som avser chefstjänster inom förvaltningen. Inom den förra kategorin är skiftena relativt täta och kan lättare anpassas till regeringens politiska ambitioner. De väsentligaste urvals-

⁶ SMART-kriterierna innebär att mål ska vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidssatta.

kriterierna är dock expertis och erfarenheter. Många ledamöter och experter i styrelser och utredningar nomineras utifrån.

Hur det förhåller sig med generaldirektörerna som instrument för regeringens politik är mera omtvistat. Huvudsakligen från borgerligt håll har det riktats kritik mot vad man uppfattar som utnämningens politisering. Det finns dock mycket få exempel på att höga befattningshavare inom förvaltningen har bytts ut efter regeringskiftet, vilket i praktiken innebär att generaldirektörerna i normalfallet ärvs från den ena regeringen till den andra.

Den dominerande normen i svensk politisk-administrativ kultur kan beskrivas som en långtgående ömsesidig respekt mellan de båda nivåerna. Generaldirektörerna uppträder lojalt i förhållande till regeringen och statsråden räknar i sin tur med att förvaltningsarbetet bedrivs med integritet av myndigheterna. Att en viss hänsyn till möjligheterna till omförordnande påverkar myndighetschefernas förhållningssätt kan självfallet inte uteslutas. Den direkta personliga underordning som föreligger i många länder ingår dock inte i den svenska modellen. Det kan i sin tur sägas reducera utnämningens betydelse som politiskt styrinstrument.

Vad gäller de statliga myndigheternas styrelser är regeringen i färd med att radikalt minska det antal ledamöter som den utser. Detta är en konsekvens av myndighetsförordningen (2007:515), som med verkan från 1 januari 2008 avskaffar de s.k. styrelser med begränsat ansvar som hittills funnits i något hundratal statliga myndigheter.

(v) *Organisationsstyrning*

En styrform av stor betydelse är den som består i utformningen av själva rambetingelserna för statlig verksamhet. I denna **organisationsstyrning** deltar såväl riksdag som regering.

Riksdagens roll består dels i att ange vissa gemensamma regler för förvaltningsarbetet i lag eller grundlag, dels i att inom vissa förvaltningsområden meddela närmare bestämmelser om hur ansvaret ska fördelas och arbetet bedrivs. Övrig reglering ankommer på regeringen, som också använder sig av såväl generella instrument (t.ex. den nyss nämnda myndighetsförordningen) som specifika instruktioner för de olika myndigheterna.

I särregleringen av olika sektorer och myndigheter ingår ofta definitioner av verksamhetens syften och uppgifter som överlappar

med de mål för politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar som uppställs i de årliga regleringsbrev. Styrningsutredningen har nyligen rekommenderat en koncentration av dessa signaler till myndigheternas instruktioner.

Till det som i allmänhet regleras centralt hör myndigheternas lokalisering eller fördelning av verksamheten på olika driftsställen. I statsmakternas styrning av de större myndigheternas organisation ingår även anvisningar om den regionala och i förekommande fall lokala strukturen. Även de interna organisationsformerna och relationerna inom s.k. enmyndigheter eller myndighetskoncerner kan vara föremål för central reglering. Under senare år har allt fler tidigare självständiga lokala och regionala organ infogats i sådana enhetliga myndigheter. Så har skett t.ex. i fråga om skatteverket och försäkringskassan. I det senare fallet fanns svaga reminiscenser av en folkrörelseinspirerad, halvautonom och nedifrånstyrd uppbyggnad som numera har upphört till förmån för en mera traditionell statlig myndighetskonstruktion.

Merparten av statlig verksamhet bedrivs som bekant i myndighetsform, vilket kan beskrivas som en administrativ standardmodul med vissa gemensamma rutiner och rättsliga egenskaper, såsom offentlighetsprincipen och förvaltningslagens regler för ärendehantering. För statligt finansierad verksamhet finns dock även andra organisationsformer, såsom aktiebolag, stiftelser och ideella föreningar. I vilken mån det grundläggande förvaltningsrättsliga regelverket gäller för sådana enheter varierar. I en bilaga till sekretesslagen (1980:110) förtecknas de mer eller mindre statliga inrättningar som är underkastade offentlighetsprincipen.

I arbetsrättsligt och personalpolitiskt hänseende finns ett samarbete som går något utanför myndighetssfären. Arbetsgivarverket är en medlemsstyrd statlig arbetsgivarorganisation vars 270 medlemmar består av myndigheter, affärsverk och andra arbetsgivare med anknytning till det statliga området. Verket utvecklar och samordnar den statliga arbetsgivarpolitiken samt tecknar kollektivavtal för omkring 240 000 anställda.

En viktig grupp myndigheter utgör de mera tillfälliga inrättningar som utnyttjas för speciella uppgifter i anslutning till Regeringskansliet. Administrativt sorterar dessa under Regeringskansliet men förvaltningsrättsligt utgör de samtidigt självständiga om än tidsbegränsade myndigheter. Modellen är på många sätt smidig och kostnadseffektiv, eftersom den medger anpassning till en föränderlig

efterfrågan och samtidigt onödiggör en uppbyggnad av dyrbara egna administrativa funktioner.

För smärre mer permanenta myndigheter kan samma besparings-effekter nås kommer en koppling till en lämplig värdmyndighet. Den mindre myndigheten blir då "inneboende" och replierar på den större administrativa resurser. En annan konstruktion som kommit till ökad användning är att anlita Kammarkollegiet för olika stöd-funktioner, inte minst lönehantering. Goda erfarenheter rapporteras från båda dessa modeller. Idén om en mer systematisk användning av "myndighetshotell" har diskuterats av bl.a. Statskontoret.⁷

Till organisationsstyrning i vid mening hör också utformningen av vad som kan kallas myndigheternas "tillsynsmiljö". Många statliga inrättningar har till uppgift att öva tillsyn över såväl privata som offentliga verksamheter. I den statliga sektorn finns därtill myndigheter med strategiskt viktiga kontrolluppgifter, såsom riks-revisionen, justitieombudsmannen, justitiekanslern och ekonomi-styrningsverket.

(vi) *Avtalsstyrning*

En omfattande statlig finansiering ges till organisationer som är mer eller mindre fristående från staten, såsom bildningsförbund och ideella biståndsorganisationer. Den statliga styrningen sker här främst genom anslagsvillkor som kan inkludera regler om t.ex. öppenhet, resultatmätning, redovisning, revision och utvärdering. Formen kan beskrivas som **avtalsstyrning**.

Samma metod tillämpas vid offentlig upphandling. En tydlig tendens under senare decennier inom såväl privat som offentlig sektor är att avstå från en alltför differentierad tjänsteproduktion i egen regi. I stället upphandlas sådana prestationer på marknaden. Formerna för den sortens transaktioner är noggrant reglerade på såväl svensk som europeisk nivå, men även innehållet i de avtal som träffas kräver omsorgsfulla överväganden, såväl vid initiala kontrakt som i situationer där en ny upphandling ska ske och en förlängning av gällande avtal prövas. Hanteringen kan underlättas genom s.k. avropsavtal.

Avslutning. Relationerna mellan styrande och styrda analyseras ofta med hjälp av den s.k. principal-agent-modellen, som bygger på insikten att information och incitament är asymmetriskt fördelade

⁷ Statskontoret 2005:18, Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland?

mellan beställare och utförare. Även i det svenska offentliga systemet som präglas av en långtgående samsyn mellan de olika nivåerna finns det skäl att beakta detta. Den statliga verksamhetens omfång driver med nödvändighet fram en långtgående delegering och decentralisering, och frågan är då hur statsmakterna ska kunna ge klara riktlinjer och ta ansvar för statsförvaltningens insatser utan att drunkna i ohanterliga mängder av information och konfronteras med alltför många avvägningar. Detta kräver en sträng koncentration på strategiska styrimpulser liksom välavvägda kombinationer av olika styrmetoder.

Under senare år har accenten vilat tungt på resultatstyrning, med en del mindre önskvärda resultat. För att uppnå en god styrekonomi och samtidigt främja dynamiska impulser till förnyelse i förvaltningen finns det skäl för statsmakterna att spela över ett bredare klaviatur. Hur en sådan blandning kan gestaltas ska vi återkomma till i ett senare avsnitt, men innan dess ska ytterligare två frågor belysas. Å ena sidan styrningens kronologiska struktur: vilka tidsramar och tidsgränser tillämpas i statsmakternas olika styrimpulser? Å andra sidan vad som kan kallas sidostyrning. Under senare decennier har en viktig grundförutsättning i styrningens traditionella idésystem råkat i gungning genom nya strömningar i internationell administrativ diskussion och praxis. Mot den invanda föreställningen om staten som ett vertikalt maktsystem har alltmer börjat ställas idéer om samhällsstyrning i mer horisontella former; med engelsk beteckning *governance* i stället för *government*.

4 Styrningens tidsstruktur

Gällande regler

Inom arbetsrätten skiljer man mellan tillsvidareanställning och visstidsanställning. Med en motsvarande distinktion kan man inom stats- och förvaltningsrätten urskilja rättsakter med *obegränsad* resp. *begränsad giltighetstid*.

Till den förra kategorin hör lejonparten av de normer som baseras på RF 8 kap. Grundläggande bestämmelser om promulgering av nya lagar och förordningar ges i RF 8 kap. 19 §. Enligt huvudregeln ska publicering ske utan dröjsmål, och därtill krävs det besked om när de nya normerna ska börja gälla. I 13 § kungörelse-

lagen (1976:633) stadgas: ”Av författning skall framgå när den träder i kraft.”

Något motsvarande krav på angivande av slutdatum finns inte, eftersom det är mera regel än undantag att lagar och författningar har en obegränsad giltighet. De upphör att gälla först när den behöriga normgivaren så beslutar, vanligen i samband med att nya bestämmelser utfärdas. Om övergången mellan det tidigare och det senare regelverket rymmer komplikationer utfärdas övergångsbestämmelser som ofta innebär fortsatt giltighet för vissa äldre bestämmelser, ibland under särskilda betingelser och med begränsning till särskilda rättssubjekt.

Till rättsakter med obegränsad giltighet hör bl.a. de rambestämmelser för statsförvaltningens verksamhet som ges i lagar och förordningar. För vissa myndigheter finns regler utfärdade av både riksdag och regering, t.ex. universiteten som styrs av såväl högskolelagen som högskoleförordningen. För flertalet myndighet ges grundläggande regler dock av regeringen, främst i särskilda instruktioner.

Begränsad giltighet har däremot många rättsakter knutna till finansmakten. Budgeten antas för ett år i taget, och samma intervall gäller de regleringsbrev vari regeringen föreskriver hur beviljade medel får användas. I båda fallen förekommer även längre tidsperspektiv, men då vanligen i form av prognoser för senare års beslut. För vissa typer av avgöranden (t.ex. vid investeringar) förekommer bindande fleråriga åtaganden. RF 9 kap. 3 § 2 st. öppnar en reservdörr för beslut med längre giltighetstid:

Riksdagen kan beslut att särskilt anslag på statsbudgeten skall utgå för annan tid än budgetperioden.

Omfattande långsiktiga bindningar uppkommer även på annat vis än genom budgetbesluten, bl.a. genom civilrättsliga och internationella avtal (t.ex. medlemskapet i EU) samt genom olika former av rättighetslagstiftning. I den årliga budgetprocessen finns det därför en betydande s.k. automatik som starkt kringskär rörelsefriheten. Därutöver erinrar regleringsbrev ofta om regler med obegränsad giltighet som myndigheterna har att beakta i sin verksamhet.

Inom gruppen rättsakter med begränsad giltighet finns också en annan viktig kategori som är i kraft under något längre tidsrymder. Det gäller många av de beslut som härleds från utnämningmakten och som avser val eller tillsättningar. Även om merparten av de

statligt anställda är tillsvidareanställda gäller andra regler för chefs-tjänstemän, liksom för förtroendevalda och deras närmaste medarbetare.

Generaldirektörer och motsvarande förordnades tidigare ofta på obegränsad tid, men nya riktlinjer antogs av riksdagen på basis av prop. 1986/87:99 om ledningen av den statliga förvaltningen. Den normala förordnandeperioden är numera sex år, med möjlig till förlängning med ytterligare tre år.

Mandatperioden för riksdagsledamöter har skiftat. Före 1970 gällde åtta år för första kammaren och fyra år för andra kammaren och därefter tre år för ledamöter av den nya enkammaren. 1994 förlängdes valperioden till fyra år. Samma intervall har gällt för de kommunala församlingarna sedan 1970.

För statsministern och statsråden finns ingen förutbestämmande mandatperiod, men ett förslag om att statsministern obligatoriskt ska ställa sin plats till förfogande efter varje val diskuteras i grundlagsutredningen. Om denna princip vinner accept gäller den automatiskt även för statsråden.

Även politiska tjänstemän är i allmänhet förordnade för perioder som avses sammanfalla med principalernas mandat. För tjänstemän inom andra tidsbegränsade verksamheter, t.ex. utredningsväsendet, tillämpas olika modeller. I många fall väljer man att till sådana tillfälliga sysslor låna in anställda som har en fast tjänst i Regeringskansliet, i någon annan myndighet eller i domstol.

Är gällande regler bra?

Har vi en lämplig kronologisk struktur för de statliga besluten? Vissa delar av detta regelsystem har ibland diskuterats. Det gäller inte minst mandatperiodernas längd och förordnandetiden för generaldirektörer. Men även inom budgetpolitiken, lagstiftningen och förvaltningspolitiken har det tidvis föreslagits eller prövats andra modeller än de gängse:

De ursprungligen brutna budgetåren hade sitt upphov i jordbruksekonomin, där skörden satte gränserna för möjliga åtaganden. Numera är det mestadels kalenderår som gäller, men den årliga periodiciteten har vidmakthållits i praktiskt taget alla länder. Den har dock ifrågasatts från två olika håll. Å ena sidan har man ofta, särskilt under ekonomisk knapphet och turbulens, funnit tolv månader vara en alltför lång och oförutsebar period för bindande beslut

om statliga utgifter. Å andra sidan har det i många länder experimenterats med olika former av långsiktig eller medelsiktig planering och budgetering.⁸ I Sverige prövades under sent 1980-tal och tidigt 1990-tal en variant av treårsbudgetering som avsågs innefatta förenklad prövning under två år och fördjupad analys under det tredje.

En annan variation på den gängse modellen har varit att införa mer av tidsbegränsningar i beslut om offentliga verksamheter. I stället för att inrätta permanenta myndigheter har man valt mera tillfälliga eller tidsbegränsade strukturer, som ibland gått under namn som *program* eller *projekt*. I den organisationsteoretiska litteraturen används parollen "tält i stället för tempel": resurserna ska hanteras så att de vid behov kan flyttas till andra användningsområden. I Förenta Staterna talas om *sunset legislation*, varmed avses lagar med inbyggt sista slutdatum: vid en viss tidpunkt går solen ner för programmet eller myndigheten såvida inte beslut dessförinnan fattats om fortsatt verksamhet.

Att sådana lösningar tillämpats även i Sverige är uppenbart, fast mestadels utan lika tydliga motiveringar. Det statliga kommittéväsendet har utöver traditionella utrednings- och beredningsuppgifter ibland utnyttjats för tillfälliga verksamheter, t.ex. av kampanjkaraktär. Inom många myndigheter fördelas tillgängliga medel till program och projekt. En stor frihetsgrad bibehålles också när stöd utdelas till fristående organisationer. Skulle man inventera alla de former av tids- eller objektsbestämd verksamhet som direkt eller indirekt betalas av staten skulle de antagligen visa sig utgöra en båda kvantitativt och kvalitativt betydelsefull del av den offentlig-finansierade sektorn.

Men hur mycket är lagom? Till de fördelar som normalt följer med projektmodellen hör en tydlig resultatriktning. Vidare underlättas omprövning och omdirigering av resurserna när verksamheten har avslutats eller nått en lämplig kontrollstation. Till nackdelarna hör å andra sidan en mindre stabilitet än den som är förknippad med fasta strukturer. Otryggheten skapar projekttrötthet. Detta försvårar rekrytering och motivation av berörda medarbetare och kan därmed inverka menligt på kontinuiteten. En ofta rekommenderad organisationsform som avses förena flexibilitet med seghet är matrisorganisationen, där anställningen är varaktig men uppgifterna kan variera.

⁸ Se vidare min uppsats "Time Horizons in Budgeting", *OECD Journal of Budgeting*, 2002, vol. 2, No. 2, pp. 77–103.

Sammanfattningsvis kan den kronologiska huvudmodellen i styrningen av den svenska förvaltningen beskrivas på följande vis:

1. normbeslut med normalt obegränsad giltighet,
2. politiska uppdrag och högre förvaltningstjänster tillsatta på initialt 4–6 år eller kortare, och
3. budgetresurser i allt väsentligt fördelade varje år.

Men vi har också erfarenheter av andra varianter. Någon grundläggande omstöpning av de etablerade tidsramarna lär knappast framstå som önskvärd, men på marginalen finns här många frågor är begrundade. I vilken utsträckning ska vi utnyttja fasta resp. rörliga strukturer? Vilka informationskällor och mekanismer behövs för periodisk granskning och prövning? Till dessa frågor återkommer vi längre fram.

5 Påbud eller förhandling? Från vertikala till horisontella metoder i förvaltningspolitiken.

Av de sex styrformer som behandlats i avsnitt 3 kan de fem första lätt placeras in i den traditionella bilden av staten som ett hierarkiskt system för reglering och resursfördelning, tryggt vilande på de fyra konstitutionella grundpelarna normgivningsmakt, finansmakt, utnämningmakt och kontrollmakt. Politisk styrning i ett sådant system har en utpräglad vertikal karaktär: *de där uppe* utfärdar regler och anslår medel till *dem där nere*, som utför förelagda uppgifter och sedan rapporterar tillbaka.

Avtalsrelationer kan förvisso också framstå som vertikala, särskilt vid asymmetriska maktförhållanden, men grundidén är här snarare ett horisontellt förhållande mellan två kontraherande parter. När offentlig verksamhet regleras genom avtal är staten en part som sluter en överenskommelse med en annan part. Internationella avtal träffas mellan principiellt jämbördiga suveräna stater, vad som i folkrätten kallas ”high contracting parties”. I relationer mellan staten och den kommunala sektorn har tvingande lagstiftning i viss mån skjutits tillbaka till förmån för frivilliga uppgörelser, såsom ”tillväxtavtal”, ”Dagmarövenskommelser” och liknande. I stället för över- och underordning talar man gärna om partnerskap, som då också kan inbegripa aktörer från den privata sektorn och civilsamhället. Inom den statliga sektorn tillkommer komplikationen

att myndigheterna är inte är egna juridiska personer. Med varandra kan de av den anledningen träffa överenskommelser, men inte avtal.

Tendenserna mot ett ökat bruk av avtal under olika namn avspeglar globala strömningar som vuxit i styrka sedan 1980-talet. I ett första skede lanserades de inom det internationella biståndet och spreds av sådana organisationer som Världsbanken och OECD. Man hade upptäckt att de strukturella anpassningsprogrammen trots de bästa intentioner lätt kunde drunkna i korruption, egennytta och inkompetens i mottagarländerna och började därför intressera sig för de vidare kulturella och institutionella betingelserna för fattigdomsbekämpning och tillväxt. Därmed höjdes blicken över de makro-ekonomiska sifferserierna, och i stället vändes uppmärksamheten mot utvecklingens samhällsmoraliska och privatmoraliska ramvillkor. En särskilt krävande utmaning för de mellanstatliga organisationerna blev att formulera strategier som inte gav medlemsstaterna med deras ofta ineffektiva statsapparater en bevarad ställning som monopolistiska samarbetspartner.

Uttrycket *governance* fyllde ursprungligen funktionen att utpeka insatsområden som låg utanför mottagarstaternas omedelbara kontroll. Den strategi som formulerades fick namnet *good governance* och öppnade vägen för insatser i olika delar av samhället, liksom på olika territoriella nivåer. Man kunde betona transparensen som en förutsättning både för en bättre demokratisk process och en hederlig förvaltning, och man kunde också börja uppmärksamma den makt och det inflytande som utövades inom klaner, stammar och andra lokala politiska system.

Sedan *good governance* gjort sitt segertåg i u-landsdiskursen var det bara en tidsfråga innan begreppet skulle slå igenom också i de rika ländernas analyser av sin egen utveckling. En lägesrapport om förvaltningsreformer som OECD publicerade i mitten av 1990-talet kallades *Governance in transition*. Inom EU dröjde det något längre innan man anpassade sig till det nya begreppet.

Kommissionens uppmärksammade programskrift om förnyelse av styrmetoderna inom unionen hette i sitt första utkast *Reforming the Commission* (2000) men hade, när den lades fram i sin definitiva form, bytt namn till *Governance in the EU* (2001). I svallvågorna av denna rapport följde på bågnande hemsidor en intensiv debatt om *European governance*. Diskussionen om relationerna mellan de olika nivåerna i EU-systemet kom också att kretsa kring begreppet *multi-level governance*, eller flernivåstyre.

Vad skiljer då *governance* från *government*? Enligt Kommissionens översättningstjänst, som utrett uttryckets etymologiska ursprung och karriär inom olika språkområden, handlar det främst om två särdrag. Å ena sidan vill man markera att styrelse är något vidare och rymligare än staten som institution. Å andra sidan söker man markera att det behövs nya former för hantering av offentliga angelägenheter, grundade på ett breddat deltagande av civilsamhället i alla dessa skepnader, på nationell men också lokal, regional och internationell nivå.

Kontrakts- och partnerskapsidéer har fått en betydande utbredning i EU:s policy på olika områden, inte minst inom regionalpolitiken. Det har också kommit att färga medlemstaternas egen politik, däribland Sveriges. Genomslaget kan säkert sättas i samband med att andra liknande kontraktstankar kommit i sving också i andra miljöer, inte minst inom den förvaltningspolitiska filosofi som går under namnet *new public management*:

- Kontrakt ingår som ett naturligt redskap för den "outsourcing" som innebär att offentliga organ köper tjänster av varandra eller av marknadsaktörer, t.ex. vid klyvning av den offentliga verksamheten i beställar- och utförarfunktioner.
- Vid privatisering av offentliga tjänster måste kontrakt.
- upprättas för att definiera en rad olika modaliteter kring redovisning och kvalitetskontroll.
- I vissa länder används begreppet kontraktbudgetering att beteckna en relation mellan den politiska nivån och de verkställande instanserna.

Kontraktsstyrning rymmer många komplikationer, vilket bl.a. påvisats i den ekonomiska forskningen om transaktionskostnader. Om den offentliga beställaren låser sig vid en enda underleverantör uppstår ofta problem när kontraktperioden löper ut och fråga om ny upphandling eller förlängning av kontraktet står på dagordningen. Från demokratiska utgångspunkter kan det också ställas frågor kring hur klagomål ska adresseras när tjänsterna inte är till belåtenhet. Bär det utförande tjänstebolaget skulden, eller är det i stället den offentliga instans som tecknat kontraktet och därvid försummat att gardera sig för vissa risker, eller kanske senare försummat att öva tillbörlig uppsyn över åtagandenas fullgörande?

Horisontala former av samhällsstyrning präglas ofta av oklara eller multipla ansvarsförhållanden. I ett partnerskap där olika deltagare representerar skilda huvudmän är det inte självklart hur sådana frågor ska hanteras. En annan konsekvens blir att även utvärdering kan företas från olika utgångspunkter. I en sammansatt beslutsgrupp är det inget hinder att deltagarna har olika mål och syften, men det innebär då också att skilda måttstockar och värdegrunder kan användas vid bedömningen av verksamhetens resultat. Till bilden hör att de kontrakt som används ofta är ofullständiga i så måtto att det vid sidan om de explicit inskrivna och uttryckta villkoren finns många andra som är underförstådda. Det öppnar dörren på vid gavel för missförstånd och tolknings tvister.

Sammanfattningsvis kan konstateras att olika tekniker för horisontell samverkan har fått ett vidgat utrymme inom den offentliga förvaltningen och att det vid sidan av traditionella befogenhetsbaserade påbud i dag finns allt större inslag av marknadstransaktioner, partnerskap, pakter, avtal och andra typer av mer eller mindre formella överenskommelser.

6 Sju förvaltningspolitiska grundsatser

De administrativa strukturfrågor som förvaltningskommittén har att begrunda är intimt sammanlänkade med de vägval vi har att träffa beträffande styrningen av offentlig verksamhet. Här ska trådarna från de föregående avsnitten dras samman i *sju allmänna grundsatser*.

(i) *Låt regeringen ägna sig åt strategiska frågor!*

En ofta upprepad tanke inom *new public management* är att chefer på olika nivåer i förvaltningen måste ges större frihet att välja mellan olika medel: *let managers manage!* Det är dags att förse detta motto med dess naturliga komplement: *let governments govern!*

Att regeringen har ett *övergripande ansvar* för statsförvaltningen är självklart i ett demokratiskt samhälle. Men därav bör man inte dra slutsatsen att regeringen också ska ha ett *operativt ansvar* för den statliga verksamheten. Detta är en alltför komplicerad och tidskrävande uppgift. Det politiska uppdraget är i sig så väsentligt

och omfångsrikt att det inte med någon fördel kan kombineras med ett aktivt administrativt ledarskap.

Uppgiften framöver bör därför inte vara att *förstärka* regeringens styrning av förvaltningen, utan tvärtom att undersöka hur den kan *reduceras* med bibehållen kontroll av väsentliga riktningssivande processer. Detta kräver en bättre hushållning med statsrådets tidsbudget och en *styreekonomiskt* medveten koncentration av regeringsarbetet på strategiska insatser.

Den riksdag som inleder sin mandatperiod efter ett val och den regering som utses av den i konstitutionell ordning valde statsministern kan sägas ha *tre huvudsakliga funktioner*:

1. Den första är att söka fullgöra det **politiska uppdrag** som folket i val har ställt sig bakom. Graden av stöd för de program som de olika partierna har presenterat inför valet är visserligen mycket svår att fastställa, eftersom valhandlingen rymmer många olika inslag, negativa ställningstaganden likaväl som positiva. De flesta väljare är också på det klara med att de enskilda partierna, i avsaknad av egna majoriteter och i många fall även andra avgörande förutsättningar, inte kommer att vara i stånd att fullt ut realisera de ambitioner som de har gett uttryck för. Ofta kommer det mer att handla om ansträngningar i en angiven riktning. Den parlamentariska demokratin bygger på överenskommelser och samarbete mellan olika politiska krafter, som tillsammans har tillräckligt parlamentariskt underlag för att bilda regering. Under senare år har sådana grupperingar regelmässigt presenterat gemensamma program för den kommande mandatperioden, antingen före riksdagsvalet eller inför regeringsbildningen.
2. Den andra huvudfunktionen kan beskrivas som en permanent **kommunikationsuppdrag**. Ledamöter av såväl regering som riksdag måste ständigt vara beredda att lyssna på olika önskemål och förklara sina ställningstaganden. Frågor måste kunna besvaras. Innan beslut fattas ska berörda parter ha haft tillfälle att ge sina synpunkter. De ständigt pågående samtalen är grundelement i det demokratiska statskicket. Med den ökande internationaliseringen och medlemskapet i Europeiska Unionen har det i denna del av regeringsarbetet tillkommit omfattande kontakter över gränserna. Statsråden och deras medarbetare måste i många sammanhang kunna företräda Sverige och delta i såväl informella som formella överläggningar med representanter för andra länder.

3. Den tredje huvudfunktionen för en nytilträdande riksdag och för en nytilträdande eller kvarsittande regering är att förvalta det **demokratiska arvet**, dvs. att svara för den fortsatta verkställigheten och vården av alla de beslut som fattats av tidigare statsmakter och som alljämt äger giltighet. I detta arv ingår hela den gällande lagstiftningen liksom de institutioner som byggts upp för rättsskipning, förvaltning och annan offentlig verksamhet. Till arvet hör också hanteringen av rikets internationella förbindelser, inklusive alla de förpliktelser som åvilar Sverige enligt ingångna avtal och inom de organisationer som vi tillhör, inte minst Europeiska Unionen.

En utmaning för varje regering och riksdag är att hantera dessa uppgifter inom ramen för den tid som står till buds. Det kräver i praktiken mycket djärva prioriteringar liksom en långtgående delegering. För regeringens del kan det konstateras, att den första och den andra funktionen tar i anspråk stora delar av statsrådets tillgängliga energi och uppmärksamhet. Det praktiska regeringsarbetet kretsar i första hand just kring det politiska uppdraget och liksom kring de många kontakter som behöver genomföras, både i anslutning till detta uppdrag och till de olika problem som man från olika delar av samhället eller omvärlden vill uppmärksamma regeringen på.

Från demokratisk synpunkt finns det mycket lite att invända mot denna prioritering i hanteringen av statsrådets tidsbudget. Att politiker ägnar sig åt politiska frågor och viger en stor del av sitt arbete åt den förnyelse som de har fått väljarnas uppdrag att genomföra är på intet sätt anmärkningsvärt. Men det går då inte att blunda för att den ministertid som står till förfogande för den tredje huvudfunktionen blir mycket begränsad.

Ska regeringen ha tid och kraft för sitt viktiga politiska uppdrag och för de kommunikationsuppgifter som oundvikligen är förknippade med detta måste den följaktligen vara förmögen att delegera *huvuddelen* av de funktioner som är förknippade med hanteringen av det demokratiska arvet. Vad gäller den löpande förvaltningsstyrningen bör regeringen söka inskränka sina insatser till ett fåtal, strategiskt viktiga uppgifter, en del av typen ”troubleshooting”, medan lejonparten av den taktiska styrningen i stället får ankomma på andra aktörer.

(ii) En varierad repertoar av styrformer

Under senare år har den förvaltningspolitiska huvudstrategin ofta beskrivits som mål- och resultatstyrning, alternativt **resultatstyrning**. Denna styrform har som ovan visats många positiva egenskaper, men den har negativa bieffekter och kan i olyckliga fall leda till förvridda prioriteringar. Den duger framför allt inte som en schematiskt tillämpad styrteknik, vilket väl illustreras av alla de fyrkantiga boxar (politikområden, förvaltningsområden, förvaltningsgrenar) som under 2000-talets första år har tillåtits att dominera förvaltningsstyrningen.

Denna form av resultatstyrning har vilat på flera förenklade föreställningar. En har varit att de politikmål som uppställs av riksdagen kan *implementeras* av myndigheterna. Så är mera sällan fallet. Flertalet uppställda politikmål har utpekats som önskvärda eller icke önskvärda samhällstillstånd som de offentliga insatserna avsetts främja eller motverka. Sambanden mellan de statliga interventionerna och de utpekade målen är vanligen komplexa och präglade av att de statliga insatsernas räckvidd för det mesta är begränsade och beroende av andra samhällskrafter. Det beslutsunderlag som presenterats inför målbesluten har mera sällan inrymt inträngande analyser av sådana samband, eller ens lödiga reflektioner i dessa frågor. Även frågor kring *målkonflikter* och nödvändiga avvägningar mellan olika strävanden har ofta förbigåtts med tystnad eller sopats under mattan. Detta har i sin tur lett till betydande svalg mellan de politikmål som antagits av riksdagen och de prestationsbeting som ålagts myndigheterna.

Ett annat problem förknippat med resultatstyrningen har varit en stark betoning av kvantitativa indikatorer, som enbart delvis kunnat neutraliseras genom olika insatser för stimulera "kvalitetsarbete" kring myndigheternas verksamhet eller "kvalitetssäkring" av deras prestationer. Att sådant som kan mätas, vägas och räknas tar överhanden i orienteringen av förvaltningens insatser har ett samband också med olika schabloniserade former för medeltilldelning som är svåra att avvara i stora organisatoriska system. Nackdelarna med sådana metoder kan delvis övervinnas genom utveckling av nya fördelningsmodeller baserade på mer sofistikerade kriterier, men även sådana tekniker kräver en långtgående och ofta stelbent uniformering.

Ett tredje problem har varit integrationen av mål- och resultatstyrningen i den årliga budgetprocessen, med den underförstådda

premissen att insatser under en given 365-dagarperiod leder till resultat under just samma period.

Resultatstyrningen har en roll att fylla, men den behöver bäddas in i en mer varierad strategi där även andra styrformer kommer till användning. På många områden spelar **procedurstyrning** en viktig och förbisedd roll. Det handlar inte minst om att olika parter och intressen ska ges möjlighet att yttra sig eller på annat sätt delta i beredningsarbetet innan beslut fattas. Att skapa garantier för en lämplig sammansättning av beslutsfattande grupper på lägre nivåer i systemet är en viktig decentraliseringsstrategi som kan befria regeringen från många krav på centrala interventioner. En klok användning av procedurstyrning är därför av stor betydelse från styrekonomiska utgångspunkter.

Den **resursstyrning** som huvudsakligen kanaliseras via budgetprocessen är en central och ofrånkomlig del i regeringens styrpolitiska instrumentarium. Utan att uppställda mål för olika verksamheter rubbas kan man härigenom år från år flytta tyngdpunkterna så att aktuella politiska preferenser får genomslag. På många områden kan regeringens huvudsakliga styrning sägas bli verkställd genom ett slags dubbelkommando: å ena sidan stabila och mer eller mindre lagfästa verbala utsagor (till stora delar införlivade i "det demokratiska arvet"), å andra sidan anslagsbeslut som för korta tidsperioder bestämmer omfattning och styrka i de olika insatserna. Jag har på ett annat ställe beskrivit detta som två olika zoner av det offentliga beslutsfattandet:

Till den ena zonen koncentreras de anspråk som måste balanseras på kort sikt, medan den andra projiceras in i framtiden och får härbärgera stora volymer av förhoppningar, föresatser och ambitioner som inte underkastas samma krav på omedelbar inbördes konsistens.

Sett i ett styrningsperspektiv kan vi tala om en uppspjälkning av kommandosystemet i två olika flöden: en ström av siffror och en ström av bokstäver. Siffrorna kan summeras och underkastas balanskrav, vilket inte gäller för bokstäverna. Detta leder till en viss arbetsfördelning. Excel-folket jobbar med tabeller som ska gå ihop, medan word-folket ofta har friare tyglar.⁹

Utnämningsstyrning är inte något mera framträdande instrument för regeringens styrning av myndigheterna. Statsförvaltningens chefsförsörjning är visserligen en viktig uppgift, men som metod för "fine tuning" och specialinriktning av förvaltningens insatser mot

⁹ "Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat", Marja Lemne, *Förvaltningens byggstenar*. Statskontorets småskrifter 2006:1.

aktuella politiska mål har besättningen av olika chefsposter i myndigheterna knappast någon större betydelse. Idén om ett svenskt *spoils system* återkommer med jämna mellanrum i debatten men avvisas lika regelmässigt: landet är varken tillräckligt stort eller ideologiskt heterogent för att hysa två konkurrerande skikt av chefstjänstemän som efter valutslag i den ena eller andra riktningen skulle ersätta varandra. I stället har regeringen när den utövar sin utnämningssmakt en skyldighet att se inte bara till sina egna närliggande intressen utan också att beakta konsekvenserna för eventuella efterträdare på statsrådstaburettarna.

Flertalet generaldirektörer förordnas på längre tider än riksdagens mandatperioder, varför nytillträdande regeringar ärver en stor uppsättning chefer tillsatta av sina föregångare. I realiteten byts mycket få chefstjänstemän, utredare och styrelseordförande ut på tydligt politiska grunder. Ett något större inslag av styrning kan noteras vid nyrekrytering till uppdrag inom utredningsväsendet, men det rubbar inte huvudintrycket att utnämningarna spelar en underordnad roll som politiskt styrmedel.

Annorlunda förhåller det sig med den **organisationsstyrning** som bl.a. består i inrättande, dimensionering och utformning av statliga myndigheter. Att institutionalisera olika administrativa funktioner kan sägas vara ett av de mer kraftfulla instrumenten för regeringens förvaltningspolitik, symboliskt likaväl som substantiellt. Tillskapandet av nya självständiga enheter har en tydlig signalverkan som markering av regeringens handlingsvilja och innebär samtidigt att resurser kanaliseras mot prioriterade uppgifter. Även nedläggningar och omorganisationer fyller liknande funktioner.

Till organisationsstyrningen hör också mera indirekta, systemorienterade beslut som bidrar till att definiera ramarna för den offentliga verksamheten. Många myndigheter har till uppgift att öva tillsyn av olika samhällsaktiviteter, varav en del är offentliga. För uppsikten över det förvaltningsrättsliga regelsystemet finns således flera olika kontrollmekanismer, i första rummet JO och JK men därutöver också det förvaltningsrättsliga domstolsväsendet. En mängd specifika förvaltningspolitiska mål följs noga av särskilda bevakare som genom "tvärkrav" utövar ett slags horisontell styrning av myndigheterna.¹⁰ På det ekonomi-administrativa området bedrivs övervakning av Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen. Därtill kommer ett stort antal sektorsmyndigheter med inbyggda

¹⁰ Statskontoret 2006:13, *På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor*.

utvärderingsuppgifter samt några myndigheter som är specialinriktade på analys och utvärdering.

Både den direkta och den indirekta organisationsstyrningen kan användas mer målmedvetet i syfte att ge regeringen större utrymme för de strategiska uppgifterna. Genom en mer genomtänkt arkitektur av myndighetssystemet, där uppsikt, tillsyn och dialoger kan främja lärande och verksamhetsutveckling, borde det gå att vidga förvaltningens potential till förnyelse.

En annan styrform som rymmer stora möjligheter är de olika horisontella samarbetsformer som bl.a. kan manifesteras i **avtalsstyrning**. Det kan vara oegentligt att här använda styrningsbegreppet eftersom det i varje fall konceptuellt handlar om relationer på jämbördiga villkor mellan autonoma kontrahenter, men eftersom en viktig effekt av framgångsrik avtalsstyrning är en avlastning av de belamrade vertikala förbindelseleden har denna metod definitivt sin plats i en förvaltningspolitik som syftar till att ge riksdag och regering större utrymme för de strategiska frågorna.

Samtidigt bör det understrykas att avtalsrelationer som förvaltningspolitisk metod rymmer många problem som fordrar ytterligare analys och bearbetning. Hur ska kontrakten beredas? Hur ska de följas upp? Hur hanterar man s.k. ofullständiga kontrakt? Hur sker förnyelse av kontrakt? Kan man bygga upp ”halvfasta” relationer mellan olika aktörer (”partnering”)? Hur fördelas i förekommande fall risker och vinster mellan olika intressenter? Hur hanteras de problem kring illojal konkurrens av offentliga myndigheter som kommittén har i uppdrag att undersöka? Styrformen är löftesrik men kräver också ett omfattande utvecklingsarbete.

En av kontraktsstyrningens främsta fördelar är möjligheterna till en återkommande prövning av olika statliga insatser. Den har därför ett nära samband med den mer generella frågan om tidshorisonter i olika slags offentlig verksamhet.

(iii) En varierad repertoar av tidsgränser

Om man bortser från några tidsgränser som är reglerade i grundlag (främst riksdagens valperioder samt bestämmelserna om budgetregleringen) är riksdag och regering fria att använda vilka tidsgränser som de önskar. Att man i allmänhet utformar lagar och förordningar utan tidsmässiga begränsningar och i instruktionerna

ger myndigheterna mandat som gäller tills vidare är således inte något som man tvingas till utan beslut som man fattar av fri vilja.

Goda styrekonomiska skäl kan också anföras för denna grundmodell. Skulle budet i RF 1:4 om att "riksdagen stiftar lag" uppfattas som en uppmaning till varje ny riksdag att göra rent hus med alla tidigare lagar och därefter anta sina egna skulle det uppenbarligen uppstå en svårartad politisk arbetsinfarkt. Hela vårt system bygger i stället på att ett omfattande "demokratiskt arv" förs vidare från den ena uppsättningen statsmakter till den andra. Men därmed är det också sagt att det inte enbart är den i det senaste valet registrerade folkviljan som räknas i statsförvaltningens arbete. När myndigheterna tillämpar lag och följer andra rättsregler har de ofta att hantera olika tappningar av under årens lopp buteljerade folkviljor, och inte så sällan har de anledning att erinra den aktuella politiska ledningen om sådana tidigare fattade beslut.

När lagar och förordningar förses med tidsbegränsningar föreligger i allmänhet någon särskild omständighet som motiverar försiktighet. Det kan råda osäkerhet om de omständigheter som ska regleras eller farhågor för oöverskådliga konsekvenser. Det kan också handla om tillfälliga undantag från regler som man huvudsakligen vill bevara. Någon gång vill beslutsfattarna redan när nya normer antas programmera in en kontrollstation då regelverket ska utvärderas.

Att i allmän lagstiftning gör mera flitigt bruk av tidsbegränsningsmöjligheten förefaller knappast påkallat. I många sammanhang skulle det vara direkt kontraproduktivt att när en lag antas inge tvivel om dess varaktighet. Även om de luttrade medborgarna inte alltid vågar lita på rättssystemets beständighet (t.ex. vad avser skattelagstiftningen) vill riksdag och regering knappast underblåsa denna oro.

Detta hindrar inte att det i särskilda fall kan finnas goda skäl att överväga solnedgångsklausuler av den sort som beskrivits ovan (avsnitt 3). Det kan också vara motiverat att i andra former söka uppnå en större flexibilitet och omprövbarhet i normgivningen. Effekten uppstår ofta med automatik när man övergår till avtalsreglerade relationer och då väljer tidsbegränsade kontrakt. En annan teknik att nå samma mål är valet av program- eller projektform i stället för fasta strukturer. Denna strategi kan tillämpas såväl inom som utanför etablerade myndigheter. De goda erfarenheterna av kommittéväsendet borde t.ex. mana till ett ökat bruk av denna organisationsform för uppgifter av kampanjkaraktär.

Om ett *ökat* bruk av tidsgränser kan vara lämpligt inom vissa delar av förvaltningen finns det också skäl att peka på ett område där användningen tidsgränser i långa stycken har varit skadlig. Det gäller den mål- och resultatstyrning som har trängts in i budgetsystemets snäva ramar.

Problemet här ligger inte så mycket i att anslag fördelas för en viss begränsad tidsperiod, vilket härrör från en lång tradition. Komplikationen uppkommer i stället när resultaten av de olika aktiviteterna antas infinna sig inom samma tidsrymd. Detta är ofta en orealistisk förväntan. Redan prestationen (output) slutförs ofta med viss fördröjning, och än senare kan man i bästa fall avläsa de sekundära och tertiära effekter som i internationell litteratur går under sådana termer som *outcomes* eller *impact*. De offentliga insatsernas inverkan eller avtryck är såviså svåra att isolera när många faktorer samverkar och syftet med de insatta statliga inskränker sig till att *främja* eller *motverka* olika önskade eller icke önskade samhällstillstånd. Vilken "differential" eller skillnad som de har åstadkommit kan ofta inte fastställas med någon större säkerhet, och än mer sällan inom de snäva tidsramar som avgränsas av de olika anslagsperioderna. Häri ligger en viktig förklaring till att resultatrapportering tvärtemot intentionerna vid införandet av den budgetanknutna resultatstyrningen mycket sällan kunnat användas som underlag för omprövningar.¹¹

Det kan mot denna bakgrund finnas motiv för en ökad användning av tidsgränser inom vissa områden liksom för en användning av längre tidsperioder än de nu tillämpade inom andra områden, särskilt i anslutning till resultatstyrningen. I det senare sammanhanget behövs mindre frekventa men i gengäld metodiskt mer genomtänkta effektstudier.

En slutsats av det resonemang om värdet av tillfälliga resp. permanenta strukturer i förvaltningen som förts ovan i avsnitt 4 skulle kunna vara att fler offentliga aktiviteter än för närvarande bör placeras i tidsbegränsade organisationer. Man skulle t.ex. vid inrättandet av nya myndigheter kunna bygga in en automatisk kontrollstation genom att föreskriva att dessa under en definierad tidsrymd är att betrakta som "projektmyndigheter" med en formell ställning liknande den som gäller i utredningsväsendet. Först efter en lämplig prövning av uppnådda resultat skulle sådana enheter inrangeras bland de ordinarie myndigheterna. Modellen kräver en

¹¹ Mer om detta i SOU 2007:75.

viss flexibilitet eftersom en del nya myndigheter i själva verket är reinkarnationer av gamla, men skulle lämpligen kunna tillämpas som huvudregel som inte annat beslutas. För att inte svepas åt sidan vid varje tillfälle då regeringen ser särskilda skäl att inrätta en ny myndighet finns det skäl att förankra principen i lag och låta riksdagen stå fadder till permanentade myndigheter.

(iv) *All styrning måste inte komma uppifrån*

Ur varje utvecklad ekonomi och ur varje utvecklat samhälle utgår en ström av önskemål om ökad styrning uppifrån. En av förvaltningspolitikens viktigaste uppgifter är underlätta för statsmakterna att sälla mycket noggrant bland sådana anspråk och att i stället främja en långtgående delegering och decentralisering av makt och ansvar.

Styrekonomiska och epistemologiska skäl har redan anförts för en sådan strävan. I ett rikt förgrenat kunskapsamhälle med många professionella expertiser måste statsmakterna medvetet *inskränka* sin styrning för att inte drunkna i detaljer. All information kan inte kanaliseras genom centrala organ. De uppgifter som av olika skäl inte kan överlåtas på marknaderna och det civila samhället måste därför så långt det är möjligt hanteras av offentliga organ som är lojala med det demokratiska statsskicket men också besitter en vidsträckt förmåga till autonomt handlande. För att sådana organ ska kunna fungera utan ständig assistans uppifrån måste de vara så utformade att relevanta intressen kan göra sig gällande. Det syftet kan nås på olika sätt, t.ex. genom procedurstyrning, organisationsutformning, organisatorisk inramning och olika former av reglerade horisontella kontakter. Resonemanget har tillämpning både på statliga myndigheter och på den kommunala sektorn.

En kravtyp som statsmakterna har all anledning att reagera på med stor urskillning är de ständiga uppmaningarna till riksdag och regering att *precisera sina mål*.¹² Det är begripligt att många verkställande instanser önskar tydliga styrsignaler liksom att intressegrupper ivrar för konkreta åtaganden, men man ska inte underskatta de låsningar och informationskostnader som är förknippade med en sådan mera exakt styrning präglad av hög kvalitet och träffsäkerhet. Det ligger tvärtom en poäng i att uppdrag i ramlagar och myndighetsinstruktioner är formulerade med ett betydande spelrum för de verkställande organen att göra sina egna bedöm-

¹² Om en särskild innebörd av uttrycket, se not 4.

ningar och avvägningar. Uppstår det härvid obalanser är det ofta bättre att tillföra ytterligare lokala eller sektoriella deltagare i beslutsprocessen än att belamra de redan överlastade centrala instanserna med krav på tydligare signaler.

Värdet av en sådan bredd ska heller inte underskattas i konstruktionen av myndigheternas ledningsfunktioner. Den nya myndighetsförordningen (2007:515) baseras på tanken att det i första hand gäller att säkra klara ansvarsförhållanden och att ledningsorgan som kan äventyra detta mål därför bör elimineras, såsom de tidigare styrelserna med begränsat ansvar. I stället rekommenderas nu "insynsråd". Förordningen bygger emellertid på en alltför snäv analys av de funktioner som styrelser eller råd kan fylla och en alltför ensidig fokusering på ansvarsproblemet. Styrelser och råd (som lämpligen bör ha olika namn i olika myndigheter och mera sällan kallas insynsråd) kan spela en viktig roll i det decentraliseringsperspektiv som här har skisserats.¹³

Detta avsnitt i myndighetsförordningen bör därför revideras. Det är samtidigt lämpligt att upphöja hela instrumentet till lagform eftersom det rör grundläggande frågor för det svenska statsskicket. Att förvaltningsstyrningen skulle höra till "regeringens primär-område" är visserligen en vanlig föreställning i Regeringskansliet, men denna kan på goda grunder ifrågasättas. RF 9 kap. om finansmakten ger riksdagen en central ställning i alla frågor som gäller förvaltningen av statens egendom och villkor för de anslag som kanaliseras till myndigheterna. Det finns starka skäl att fortsätta den successiva kodifiering av förvaltningsrätten som pågått under flera decennier.¹⁴

(v) *Mer extern granskning*

Den homogeniserade, schabloniserade, standardiserade och mekanistiskt inspirerade terminologi som har tillämpats i förvaltningspolitiska styrdokument särskilt sedan sekelskiftet har kommit till vägs ände. Insikterna om dess svagheter är nu så stora att det är hög tid för ett paradigmskifte.

¹³ För en summering av den omfattande debatten om myndigheternas ledningsformer i utredningsbetänkanden från 1983 till 2000, se SOU 2004:23 *Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning*, kap. 7.

¹⁴ Se härom Fredrik Sterzel, "Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering. Ett projekt för god förvaltning", Lena Marcusson, red., *God förvaltning – ideal och praktik*. Uppsala: Iustus, 2006, s. 229–252.

Sociala och ekonomiska samband och strukturer är komplexa. Att en enda specifik offentlig åtgärd leder till ett enda specifikt resultat inom den tid för vilket anslaget beviljats förekommer enbart i begränsade sammanhang, särskilt på mikroplanet. Den resultatredovisning som tillämpas i stor skala inom statsförvaltningen kan fylla vissa disciplinerande funktioner, men den bidrar inte med några viktigare kunskaper till beslutsprocessen. Att så är fallet bekräftas av regeringens mycket begränsade omprövningssatsar i den årliga budgetprocessen och begränsade resultatredovisning till riksdagen, liksom av riksdagens mycket svaga intresse för den begränsade information som förmedlas.

Det behövs därför flera förändringar:

1. Ett första steg är att bryta ut såväl mål- och resultatstyrningen som resultatredovisningen ur budgetprocessen. Målfrågor behöver penetreras med vissa mellanrum, men idén att det ska ske en gång om året har visat sig vara orealistisk.
2. Även diskussioner kring resultat och verkningar av den offentliga verksamheten bör lämpligen genomföras utan att pressas in i de snäva tidsramar som den årliga budgetprocessen förutsätter.
3. Analyserna av verksamhetens utfall behöver fördjupas. De komplexa kausala relationerna mellan prestationer (*output*), utfall (*outcomes*) och avtryck (*impact*) måste hanteras med större varsamhet. I de många fall där offentliga insatser samverkar med andra faktorer för att främja eller motverka ett visst samhällstillstånd krävs ofta flera olika slags ansatser för att identifiera de statliga åtgärdernas bidrag till iakttagna förlopp. Motiv och syften bakom offentliga insatser behöver i många fall också dekonstrueras så att utvärderingen inte (enbart) inriktas på de rättfärdigande och ibland rätt eufemistiska etiketter som använts vid marknadsföringen av politiska beslut.
4. Resultatredovisningens former behöver också omprövas. Det kan finnas skäl att bevara ett visst rapportflöde via Regeringskansliet, men det huvudsakliga underlaget för riksdagens prövning av den offentliga verksamheten bör komma från andra källor: oberoende akademisk forskning, sektoriella forskningsinstitut, revisionsorgan och internationella instanser.
5. Detta reser också organisatoriska frågor. Hur mångfalden och perspektivrikedomen i denna informationsförsörjning ska säkras

förtjänar överväganden i särskild ordning, men en viktig konsekvens bör framhåvas här eftersom den rör statsförvaltningens struktur och djupet i den statliga förvaltningsstyrningen: det behövs ett vältäckande nät av myndigheter, institut och program som har till uppgift att oberoende av regeringen spana, speja, utvärdera och analysera offentliga insatser. Detta kräver särskilda mekanismer för att säkra berörda organs autonomi, t.ex. långa mandat med långsiktigt bestämd finansiering. Konstitutionella garantier kan vidare övervägas, t.ex. av den typ som valts för riksrevisionen och JO. En annan metod att garantera autonomi är icke-offentligt huvudmannaskap. Allt talar för att policy-analytisk verksamhet framöver även i växande utsträckning bör organiseras på europeisk eller internationell basis.

6. Den oberoende granskning som här har beskrivits utgör naturligtvis inget hinder för särskilda omprövningsinsatser på regeringens initiativ, genom myndigheter eller genom utredningsväsendet. Viktigt för utvecklingskraften i det svenska samhället är dock att alla monopoltendenser förebyggs och att kompletterande ansatser främjas. Regeringens mandat ”att styra riket” innefattar inte något uppdrag att självsvåldigt härska över kunskapsproduktion och informationsflöden. Tvärtom behövs det aktiva insatser för att främja mångfald och pluralism på sådana områden.

(vi) Målsättning som interaktiv process

Arbetsfördelningen mellan statsmakterna och statsförvaltningen beskrivs ibland i termerna ”politikerna sätter målen, myndigheterna verkställer”. När målen allt som oftast uppfattas som alltför vaga och luddiga reser det från myndigheter, men kanske framför allt från deras utvärderare och revisorer, krav på preciseringar och förtydliganden. Även berörda intressen efterfrågar ofta klarare och mer bindande besked.

Sådana önskemål må vara högst förklarliga, men de röjer som ovan antytts också en viss brist på förståelse för politikens villkor. Politiska instanser väljer ibland att uttrycka sig med precision, men de föredrar också i många sammanhang att undvika låsningar för att i stället bevara en viss handlingsfrihet. Ett uttryck för detta är bl.a.

att flertalet politikmål formuleras som allmänt hållna ambitioner. Även i sina direktiv till myndigheterna i lagar och instruktioner väljer riksdag och regering för det mesta att definiera uppdragen i relativt vida termer. Fast man inte alltid vill erkänna det är de styrande i många lägen heller inte alldeles säkra på vad de vill uppnå. I stället för mera exakta mål anger man då hellre den ungefärliga störiktningen för de avsedda insatserna. Det politiska språket är fullt av utsagor som låter pregnanta, men ändå lämnar en hel del reservutgångar öppna.

Detta är inget att moralisera över. Flera fullt respektabla motiv kan spåras bakom denna dragnings mot mångtydighet. En är politikernas önskan att vinna stöd hos breda grupper på väljararenan, en annan deras behov att nå överenskommelser inom och mellan de politiska partierna. I många fall krävs det hänsyn till olika intressegrupper. En avgörande faktor är vidare de många olika anspråk som de politiska beslutsfattarna har att jämka samman och som kontinuerligt kräver intresseavvägningar i fördelningen av knappa resurser.

Att av politikerna förvänta sig s.k. smarta mål är således förfelat. När sådana figurerar i regleringsbrev är de sällan produkter av en politisk beslutsprocess utan oftare av tjänstemannainsatser på lägre nivå i Regeringskansliet. Smarta mål kan vara av värde i en administrativ styrprocess, men de kan inte utan vidare tillsatser destilleras fram ur riksdagens och regeringens politikmål.

Mycket talar för att målsättning inte ska ses som en process begränsad till den politiska nivån. Resonemang och överväganden kring mål, medel och avvägningar behöver föras i hela det offentliga systemet, kontinuerligt, konstruktivt och kritiskt. Vad som är eftersträvansvärt och hur stora resurser som ska satsas på olika tänkbara delmål är inget man kan bestämma en gång för alla, utan det är tvärtom något som kräver fortsatta reflektioner under arbetets gång. Inte minst den professionella expertisen inom myndigheterna har mycket att tillföra denna diskussion, bl.a. genom sina kontakter med olika berörda medborgargrupper. Specialisterna har ofta mer expansiva önskemål än vad politikerna är beredda att satsa, men det hindrar inte att deras propåer och påpekanden är värdefulla. Därför måste även förvaltningen på olika nivåer engageras i en fortlöpande målutveckling.

Målsättning bör alltså ses som en interaktiv process. En del av denna filosofi kan redan anses ha vunnit acceptans och genomslag i myndigheterna under etiketten "kvalitetsarbete". Det finns emeller-

tid goda skäl att också i den förvaltningspolitiska doktrinen och lagstiftningen förankra det medansvar som förvaltningen och dess anställda bör ha för utveckling av policy och metoder. Självfallet kan de förslag som kommer fram genom detta medskapande vara så genomgripande att en dialog med den politiska nivån blir nödvändig. Detta är dock ingen nackdel utan tvärtom av värde för båda parter. Styrelser olika slags råd är väl ägnade att bidra till dessa diskussioner. En uppläggnings av riksdagens arbete som ger större utrymme för dialoger och erfarenhetsutbyten mellan politiker, verksamhetsansvariga och andra berörda parter kan också stärka utvecklingskraften i förvaltningen och hela det svenska samhället.¹⁵

(vii) Klyv effektivitetsmålet i två delar!

En huvuduppgift för kommittén är att föreslå åtgärder som syftar till högre effektivitet i statlig förvaltning och verksamhet. Det gäller bl.a. att öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar, men det uttalas också en oro för att gytret av olikartade strukturer försvårar statsmakternas egen styrning: "Dagens förvaltningsstruktur med ett stort antal myndigheter, varav många är små, är ineffektiv och sårbar samt medför onödigt höga administrativa kostnader", skriver regeringen i direktiven.

Betoningen av effektivitetsmålet känns igen från många andra förvaltningstexter. Lagen (1996:1059) om statsbudgeten inleds med rubrikerna "effektivitet och resultat", varefter portalparagrafen betonar att "i statens verksamhet skall hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas". Den verksamhetsgren som inom det gamla Riksrevisionsverket gick under namnet förvaltningsrevision har i den nya Riksrevisionen döpts om till effektivitetsrevision. Kraven på ökad effektivitet upprepas ofta i utredningsdirektiv. En ny översyn (dir. 2007:20) av ESV, Kammarkollegiet, Statskontoret och Verva syftar till "att effektivisera stabsorganisationen" och öka statsmakternas förmåga till effektiv styrning.

Även i de politiska målformuleringar som fastställs av riksdagen för de olika politikområdena (PO) möter vi många referenser till effektivitet. Här handlar det både om statens egna insatser och om berörda sektorer av samhällsekonomin. Krav på effektivitet uppställs således för statsförvaltningen i stort (PO 1) liksom för skatte- och tullväsendet, för energipolitiken, för transportpolitiken, för

¹⁵ Mer härom i min uppsats *Huru skall statsverket granskas?* Ds 2002:58.

IT-, post- och telepolitiken och för utrikeshandelspolitiken. Särskilt eftertryck får begreppet när riksdagen formulerar målen för tillsynen av finansiella system:

Målet för politikområdet är att det finansiella systemet skall vara effektivt, att tillsynen skall bedrivas effektivt, att kostnaderna för statsskulden långsiktigt minimeras samtidigt som risken beaktas samt att statens finansförvaltning bedrivs effektivt.

Kravet på effektivitet och effektivisering är följaktligen något av ett mantra i svenska förvaltningstexter. Målet är inte nytt. När Gunnar Heckscher i mitten av 1950-talet intervjuade svenska ämbetsmän stötte han på två centrala värden i deras professionella kod: effektivitet och rättssäkerhet. Relationen *mellan* dessa ledstjärnor var inte oproblematisk, men Heckscher pekade därutöver på att effektivitetsmålet också *i sig självt* rymde en inneboende komplexitet. Effektivitet sammanhänger med effekt, underströk han:

Ett förfarande är effektivt om man på enklaste sätt uppnår den avsedda effekten. Men det är ingalunda givet att den effekt man vill uppnå kan entydigt fastställas. Många gånger måste förvaltningsuppgifterna innebära att man strävar efter att uppnå flera olika ändamål, och det förfarande som lättast för till målet beträffande ett av dessa kan få ogynnsamma verkningar om man ser saken ur en annan synpunkt. Det måste därför vara angeläget att konstatera i vilken utsträckning sådan dualism i målsättningen föreligger och vilka verkningar den kan ha på sättet för ärendenas handläggning.¹⁶

Det problem som Heckscher här snuddar vid har inte minskat i omfattning. Att förvaltningsmyndigheter i sitt beslutsfattande nödgas ta hänsyn till flera olika mål är snarare regel än undantag. Sådana avvägningar förekommer ofta redan inom de "kärnuppgifter" som myndigheterna har att fullgöra, men ännu fler tillstöter när de därtill ska beakta de "tvärkrav" som statsmakterna ställer på all statlig verksamhet som resultat av olika politiska strävanden, såsom jämställdhet, mångfald, miljömål och hänsyn till totalförsvaret.

En annan hake med det starkt uttalade intresset för effektivitet är att det på många områden inte alls är klart utsagt vad det är som man önskar uppnå. Förutsättningen för att värdera en verksamhets effektivitet är ju att den avsedda effekten är känd. Har man däremot diffusa mål förlorar ordet sin innebörd. Detta gör det vanskligt att analysera flertalet av riksdagens politikmål i effektivitetstermer.

¹⁶ Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*, Stockholm 1958, s. 55.

Inom myndigheterna är förutsättningarna ofta bättre. När uppdrag bryts ner i konkreta beting som utpekar begärda prestationer och dessa i sin tur relateras till använda resurser går det i allmänhet att beräkna såväl verkningsgraden (*effectiveness*) som kostnads-effektiviteten (*efficiency*) i den bedrivna verksamheten. Inom en organisation finns ofta enheter eller avdelningar som genom ”intermediära” produkter eller stödfunktioner bidrar till det samlade resultatet. Under gynnsamma omständigheter kan resultatmätning genomföras på flera sådana nivåer.

När regeringen rapporterar resultaten av myndigheternas verksamhet till riksdagen är det oftast de av regeringen själv satta prestationsmålen eller de av regeringen själv utdelade uppdragen som står i förgrunden. Hur dessa prestationsmål eller uppdrag relateras till de mera abstrakta, diffusa och övergripande politikmålen berörs mera sällan. Men detta är ingen likgiltig fråga. När dimensioneringen av statlig verksamhet ska prövas är det självfallet av största vikt att få ett grepp om i vilken utsträckning denna verksamhet bidrar till att eftersträlvade samhällstillstånd realiseras.

Ett problem med det ofta upprepade kravet på effektivitet i statsförvaltningen är som diskuterats ovan i avsnitten 3 (iii) och 6 (ii) också att det lätt leder till en fokusering på mätbara prestationer, inte minst på antalet prestationer. Hur många soldater eller studenter utbildas? Hur många examina avläggs? Hur många ärenden avverkas, och hur stora är balanserna? Hur många interner hanteras inom kriminalvården? Hur många patienter behandlas? Sådana frågor är inte alls oviktiga men det gäller att de inte tränger undan andra spörsmål som också måste ställas om den offentliga förvaltningen. Vid prövning av olika myndigheters effektivitet är det således viktigt att i möjligaste mån integrera kvalitetsaspekter.

En annan viktig uppgift som också måste beaktas är den *innovativa kapaciteten* eller, med andra ord uttryckt, myndigheternas *utvecklingskraft*. Vill vi ha en dynamisk förvaltning räcker det inte med att mäta och värdera i vilken utsträckning som givna direktiv har verkställts. Det handlar också om att värdera myndigheternas förmåga att ”skanna av” sin omgivning och reagera på olika typer av gensvar och utmaningar. Mot den bakgrunden kan det finnas skäl att *klyva effektivitetskravet i två delar*:

- Å ena sidan har vi en **verkställighetseffektivitet** som innebär att myndighetens prestationer mäts mot förelagda uppgifter, med uppmärksamhet på såväl kostnader som resultat.

- Å andra sidan finns en dimension som skulle kunna kallas **utvecklingseffektivitet**, dvs. myndighetens kapacitet att självständigt utveckla sina metoder, bedöma värdet av egna uppdrag och prestationer, följa med i förändringar inom verksamhetsområdet och i dialog med statsmakterna bidra till en fortlöpande prövning av mål och medel.

Vid framtida bedömningar av statsförvaltningens effektivitet borde båda dessa aspekter uppmärksammas. Att myndigheterna lojalt söker verkställa fattade beslut är nödvändigt för att den demokratiska styrkedjan ska fungera. Det är dock orealistiskt att tro att statsmakterna mycket ingående ska kunna kan precisera sina intentioner. Såväl önskemålet om mångfald som behovet av en kreativ utveckling av den statliga verksamheten talar i stället för att förnyelsen i stor utsträckning ska initieras nerifrån och fortgå inom vitt utstakade ramar.

Förvaltningspolitiken ställer därför krav på både verkställighets-effektivitet och utvecklingseffektivitet. Vid revision, utvärderingar och andra former av policyanalyser finns det anledning att uppmärksamma inte bara frågor kring implementering av fattade beslut utan också myndigheternas kapacitet till förnyelse. Det kräver omsorg inte bara om de enskilda enheternas konstruktion utan också om hela förvaltningssystemets arkitektur.

7 En dynamisk statsförvaltning

Statens övergripande syfte är att vidmakthålla och stärka rätts-säkerheten, välfärden och utvecklingskraften i det svenska samhället.

De statliga åtagandena är mångskiftande. Förknippade med **rätts-staten** är domstolarna samt myndigheter som har att svara för den inre och yttre säkerheten, liksom olika former av kontroll och tillsyn. Inom **välfärdsstaten** ryms bl.a. stora socialförsäkringssystem, högre utbildning och reglering av tjänster som huvudsakligen produceras av kommuner och landsting, såsom skola och hälsovård. Den statliga **infrastrukturen** syftar till att skapa förutsättningar för medborgarnas rörelsefrihet och för ett effektivt näringsliv. **Forskning och utveckling** avses lägga grunden för nya insikter och fortsatta framsteg. Många statliga verksamheter ryms inom gränzoner mellan dessa fyra sfärer.

Under senare år har det i staten skett en markant tyngdpunktsförskjutning mot mer kunskapsintensiva verksamheter. Många infrastrukturella funktioner har försvunnit ur statsförvaltningen genom bolagisering och privatisering av tidigare affärsverk. Denna delsektor har också genom den tekniska utvecklingen blivit mindre personalintensiv. I gengäld har andra segment expanderat, inte minst universitet och högskolor som nu sysselsätter någon fjärdedel av de statligt anställda.

Ett annat utvecklingsdrag är den starka internationaliseringen av offentlig verksamhet. Nästan alla statliga myndigheter har i dag kontakter med motsvarande organ i andra länder. På åtskilliga områden har europeiska eller andra internationella normer fått en allt större inverkan på verksamheten. Många statliga organ framstår i dag som mer invävda än hemvävda, för att låna rubriken på en färsk bok om förvaltningens europeisering.¹⁷

(i) *Statsförvaltningen i kunskapssamhället*

Dessa förändringar ställer nya krav på statsförvaltningen. Under det senaste kvartssekle kan förvaltningspolitikens huvudfråga sägas ha varit hur kapaciteten och träffsäkerheten i statsmakternas styrning av myndigheterna ska kunna öka. Oräkneliga utredningar, utvärderingar och revisionsrapporter har konstaterat otydligheter i styrimpulserna och förmanat riksdag och regering att precisera sina mål och vässa sina instrument.

Det är nu dags att ställa en ny fråga, anpassad till det alltmer utpräglade kunskapssamhället. Viktiga uppgifter framöver blir att utröna hur den centrala styrningen ska kunna effektiviseras genom att reduceras till sina lämpliga proportioner, hur större utrymme ska kunna ges åt initiativ och växtkraft på lägre nivåer i systemet och hur myndighetsstrukturen ska kunna anpassas till ett ökat administrativt självstyre.

Demokrati måste förenas med autonomi. Den utmaning vi står inför är att forma en **dynamisk statsförvaltning**. Myndigheternas uppgifter kan inte inskränkas till vad som traditionellt ses som genomförande eller verkställighet av centrala beslut. De måste därutöver också uppmuntras att ta del i den fortlöpande förnyelsen av den offentliga sektorn, marknadsekonomin och samhället i stort.

¹⁷ Bengt Jacobsson & Göran Sundberg, *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik* (Stockholm, 2006).

Myndigheterna ska inte endast fungera som statsmakternas redskap. De ska också kunna utveckla sig själva och vara aktiva impulsgivare i utvecklingen av det svenska samhället.

Strategins självklara utgångspunkt är de demokratiska principer som är förankrade i våra grundlagar, men också insikten om att många led och mekanismer i de uppbyggda systemen inte fungerar på det vis som gällande doktrin förutsätter. En del rutiner har ritualiserats och förlorat sin avsedda verkan. Andra krav på redovisning, rapportering och granskning har aldrig infriats. Det brister i samverkan mellan olika offentliga delsektorer. Trots målmedvetna försök att sprida makt och ansvar dras vi inom många områden med en förlamande centralism.

Därför behövs det nya ansatser. Det gäller både att stärka genomslagskraften för de demokratiska besluten och att frigöra de stora reserver av skaparkraft som finns inkapslade i statsförvaltningen. Det gäller att utnyttja marknadens kraftfulla mekanismer på de områden där de kan tillfredsställa enskilda och gemensamma behov, men också att slå vakt om den offentliga sektorns särart inom domäner som bör fredas från kommersiella drivkrafter.

Vid ett första påseende kan inriktningen mot en mer självständig och dynamisk förvaltning synas stå i motsättning till demokratins grundprinciper, med deras krav på "politikens primat". Farhågor för en självständig ämbetsmannaklass och en "judikalisering" av de politiska besluten har långa anor i svensk politisk debatt. Därför finns det skäl att understryka att det program som här presenterats på inget vis syftar till att reducera det demokratiska inflytandet. Utgångspunkten är tvärtom att en mer genomtänkt funktionsfördelning mellan politik och förvaltning kan ge ansevärd nettovinst för det samlade det demokratiska samhällssystemet.

Detta system förutsätter att de politiska instanserna har sista ordet i många frågor, liksom att väljarna avgör vilka som ska leda dessa instanser. Det förutsätter vidare att många processer och procedurer regleras i lag. Att lagarna tillämpas lojalt, pliktstroget och likformigt inom förvaltning och domstolar är ett grundvillkor för rättssäkerhet och rättsstatlighet. Även likheten inför lagen och den likvärdighet som eftersträvas inom viktiga områden förutsätter ett betydande mått av gemensamma normer.

Kunskapens och samhällets växande komplexitet sätter samtidigt bestämda gränser för möjligheterna till effektiv centralstyrning. Om alltför många frågor måste föras upp till de högsta instanserna riskerar förnyelsen att hämmas och viktiga samhällsfunktioner att

paralyseras. Allt kan inte passera genom regeringens nålsöga. Precis som marknadsekonomin bygger på stark initiativspridning måste också en dynamisk offentlig sektor i mycket stor omfattning baseras på decentraliserat handlande och ansvarstagande.

Bilden av "styrande" och "styrda" ger i många avseenden en missvisande bild av den relation som bör råda mellan statsmakter och myndigheter. En underliggande hierarkisk struktur är nödvändig för att statsskicket ska bevara sin demokratiska legitimitet. Men det hindrar inte att andra och mer jämlika principer bör präglade samspelet i den praktiska vardagen. Här handlar det om samtal, respekt, integritet och professionalism.

Behovet av funktionsspridning är sedan länge uppmärksammat inom organisationsläran. Även om ledande politiker är generalister med stor förmåga att hålla flera bollar i luften samtidigt finns det rent fysiska gränser för kapaciteten att överblicka och tränga in i olika frågor. Hur många problem som vid ett givet tillfälle ryms inom varje regeringens och de enskilda statsrådets "attention span" kan säkert variera, men volymen är alltid begränsad. Varje form av organisationsstyrning kräver därför metoder för delegering som kan förenas med en vidmakthållen övergripande kontroll.

En strävan efter funktionsspridning har gamla anor i det svenska statsskicket, och från olika tider kan det anföras många exempel på reformer som syftat till att fördela befogenheter och ansvar. Redan tillkomsten av de första självständiga ämbetsverken och regleringen av länsförvaltningen under Axel Oxenstierna var uttryck för en sådan ambition. Överföringen av rättsliga frågor till olika slags domstolar (hovrätterna, högsta domstolen, kammarrätterna, regeringsrätten och ett varierande antal specialdomstolar) har likaså syftat till att avlasta regeringen från stora kategorier av ärenden. Framväxten av det moderna lokala självstyret genom kommuner och landsting har varit en förutsättning för starka expansionen av offentliga tjänster. De inomstatliga decentraliseringssträvandena har sedan fortsatt både genom överföring av uppgifter till olika centrala myndigheter och genom regionalisering av viktiga beslutsfunktioner.

Häri genom har antalet regeringsärenden minskat i relativt betydande utsträckning. Parallellt med denna utveckling har emellertid andra förändringar verkat i centraliserande riktning. Många impulser utifrån och friktioner inom det svenska samhället genererar kontinuerligt en efterfrågan på ökad statlig styrning och tillsyn. En del av den decentralisering och delegering som skett kan sättas i samband med just sådana tendenser, som tvingat besluts-

fattarna att prioritera bland de ökande uppgifterna. Huruvida nettoeffekten av de olika förändringarna är en maktförskjutning uppåt eller neråt är svårt att fastställa, kanske omöjligt.

Inslag av såväl decentralisering som centralisering saknas inte i de olika former av målstyrning som har införts sedan 1988. En huvudsikt bakom de genomförda reformerna har varit att ge den verkställande nivån större svängrum för egna avvägningar samtidigt som större vikt lagts vid ansvarstagande och resultatorientering. Positiva effekter kan noteras. I andra delar har emellertid denna förvaltningspolitiska strategi lagt onödigt stora bördor på både statsmakter och myndigheter, med olyckliga konsekvenser för båda parter.

Vad som nu krävs är en upprensning bland etablerade rutiner och styrmetoder, vilket kan ge effektivitetsvinster för både statsmakterna och den statliga förvaltningen: å ena sidan ökade chanser för riksdag och regering att koncentrera sig på sina mest strategiska uppgifter, å andra sidan ett större utrymme för myndigheterna att både utföra och utveckla sina uppdrag.

(ii) *Statsförvaltningen – snårskog, fransk park eller engelsk park?*

Statsförvaltningen framställs ofta som en vildvuxen flora av myndigheter och inrättningar. Försöken att skapa bättre ordning och rätlinjighet i systemet har, som det påpekas i direktiven till förvaltningskommittén, inte alltid krönts med framgång:

Tidigare förvaltningspolitiska principer och riktlinjer för organisering och styrning av förvaltningen har haft dåligt genomslag; i stället har olika lösningar tillämpats inom olika politikområden utan tydliga motiv för vald lösning.

Denna utan tvivel riktiga iakttagelse kan ha flera förklaringar. En är att de tidigare riktlinjerna i vissa avseenden varit illa utstakade, en annan att de inte tillräckligt energiskt har togförts inom Regeringskansliet och beaktats vid olika strukturella beslut. Det ligger säkert en del i båda dessa tolkningar, men det går också att ifrågasätta själva idén bakom generella riktlinjer. Hur enhetlig och harmonierad bör statsförvaltningen vara? I vilken utsträckning går det över huvud taget att formulera enkla och allmängiltiga principer för organiseringen av statlig verksamhet?

Regelbundenhet och överskådlighet är värdefulla från flera utgångspunkter. I ett medborgarperspektiv är det angeläget att det offentliga systemet är transparent och lättbegripligt. Vid utvärderingar och fördelning av resurser är det till fördel att olika enheters prestationer lätt kan jämföras. En gruppering av myndigheter i funktionella kategorier kan också vara till hjälp när man önskar skilja t.ex. producerande från kontrollerande verksamhet.

Mot detta står emellertid nackdelar som alltid vidlåder tendenser till schematism och standardisering. Kravet på uniformitet kan lätt bli ett utvecklingshinder om alla enheter måste förändras samtidigt. Det kan motverka lärande och nyttiga experiment. De många proppår om s.k. verksamhetsanpassning (dvs. undantag från huvudreglerna) som efter hand har framförts inom många områden där man funnit det svårt att tillämpa den nya modellen för resultatstyrning vittnar om enhetlighetens baksida.

Snårskogens motsats är den välordnade franska parken, med symmetriska rabatter, välfriserade buskar, träd i regelbundna rader och raka välkrattade gångar. Det finnas emellertid andra arkitektoniska ideal som försöker kombinera vissa grundregler med rundare linjer och större flexibilitet. Många av de element som framhävts i detta program – såsom interaktiv målsättning, organisk verksamhetsutveckling, stegvis reformism och mångsidig utvärdering – står mera i samklang med den engelska parkens estetik.

Ska organisationsstyrning ges ökad tyngd i förvaltningens utveckling måste statsmakterna ha ett rikhaltigt instrumentarium till sitt förfogande. Det behövs då mindre av konfektion och mer av skraddarsydda lösningar för olika behov. Inte heller går det att klämma in målutvecklingen i alltför uniformerade tidsramar, såsom en årliga budgetprocessen. Förnyelsen måste i många avseenden vara successiv och bygga på en beredskap till många slags hänsyn. Riktlinjer kan ha sitt värde, men risken för att de förvandlas till strypsnavor måste också hållas under uppsikt.

Konstruktionen av myndigheternas ledningsfunktion kan tjäna som ett aktuellt exempel. Medan den nyligen antagna myndighetsförordningen reducerade repertoaren av möjliga modeller från fyra till tre (genom att styrelser med begränsat ansvar avskaffades) och gav de råd som kan inrättas inom myndigheterna den enhetliga beteckningen *insynsråd* finns det i stället goda skäl att gå i rakt motsatt riktning och öppna upp för långt mer av variationer och improvisationer. Styrelser och råd fyller många olika funktioner och bör därför kunna anpassas till omständigheterna i varje särskild

myndighet eller verksamhet. I många fall underlättar just sådana instanser den mer horisontala styrning av förvaltningen som kan bidra till en avlastning av riksdag och regering.

(iii) *En statsförvaltning på lagens grund*

Statsförvaltningen lyder enligt RF 11:6 under regeringen, men det står riksdagen fritt att förknippa de anslag den beviljar med precis de villkor den önskar. Regeringsformens nionde kapitel rymmer därför betydande möjligheter till generella styrimpulser från riksdagens sida inom ramen för budgetprocessen. Sådana kan gälla även förvaltningens uppgifter och organisation. Det resonemang som ovan (avsnitt 2) har förts rörande i vilken utsträckning som regeringen *får, kan* och *bör* styra förvaltningen kan därför appliceras även på riksdagen.

Riksdagen kan styra genom lagstiftning, genom anslagsvillkor och – med något mer osäker verkan – genom allmänna uttalanden. Lagformen används på förvaltningsområdet endast för vissa grundregler och för vissa specifika verksamheter, såsom högskolan, domstolsväsendet och organ under riksdagen. Det finns också ramlagar med grundläggande bestämmelser för tjänsteproduktion som huvudsakligen bedrivs i kommunal regi, såsom skolan, socialtjänsten samt hälso- och sjukvården. Många myndigheter utför dock funktioner som till stora delar baseras på lagstiftning, såsom skatteverket, försäkringskassan och arbetsmiljöverket.

Den nyss omnämnda myndighetsförordningen reglerar så viktiga frågor att den lämpligen borde upphöjas till lag. Även i övrigt finns det goda skäl att utveckla den förvaltningsrättsliga lagstiftningen, bl.a. för att ange ramvillkor för myndigheternas verksamhet. Betingelserna för oberoende utvärdering och policyanalys är så viktiga att de bör fastställas av riksdagen. En modell som förtjänar att närmare studeras vore också att föreskriva riksdagsbeslut vid inrättande av *permanent* myndigheter, medan däremot regeringen skulle ha befogenhet att inrätta *tillfälliga* myndigheter. Med en sådan ordning skulle det kunna uppstå en tvåstegsprocess där en verksamhet först bedrevs på försök innan den underkastades en första utvärdering och förnyad prövning.

(iv) Sammanfattning

Styrning bör inte maximeras utan optimeras. En alltför långt driven centralisering och detaljreglering skapar utvecklingshinder. En dynamisk statsförvaltning förutsätter först och främst en god organisatorisk arkitektur. Därför är den förvaltningspolitiska uppgiften framöver mindre att stärka regeringens styrförmåga än att reducera styrbehoven genom kloka strukturella reformer. Av särskild vikt är det att skapa betingelser för mångfald och oberoende i analysen och utvärderingen av offentliga insatser och lämpliga former för dialog kring resultaten av sådana undersökningar.

En framgångsrik utveckling av den statliga verksamheten kräver också ett betydande utrymme för nya grepp. De riktlinjer som uppställs för förvaltningspolitiken får inte vara så rigida att de förvandlas till snubbeltrådar för institutionella innovationer. Politik är till vissa delar regeltillämpning men i många avseenden också en konst. *Statecraft*, säger man på engelska. Statskonsten bör inte hämmas av alltför starka krav på räta linjer och regelbundna strukturer.

Riksdag, regering, rättsväsen, statsförvaltning och de kommunala självstyrelseorganen har tillsammans att förvalta ett omfattande demokratiskt arv, som har byggts upp under lång tid. De senast valda och tillsatta politiska instanserna har till uppgift att ge impulser till förändring och ingripa med korrigerande åtgärder vid funktionssvikt i olika delar av samhället eller statsapparaten. Men de har varken tid, kraft eller förmåga att utöva något slags totalkommando över allt det som uträttas i den offentliga sektorn. Riksdagens och regeringens viktigaste förvaltningspolitiska uppdrag är i stället att bidra till uppbyggnad och utveckling av institutioner som i allt väsentligt själva kan lösa sina uppgifter, i lojalitet med demokratiskt fastställda mål och rättsregler.

Referenser

- Erik Amnå, *Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden*. Stockholm 1981.
- Catharina Barkman & Stefan Fölster. *Kan myndigheter utvärdera sig själva?* Rapport till ESO. Ds 1996:36,
- Hans De Bruijn, *Managing Performance in the Public Sector*. 2nd ed. London 2007.
- Peter Ehn & Göran Sundström. ”Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen”. SOU 1997:15, *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*.
- ELMA. *Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*. Ds 1995:6.
- Magnus Erlandsson, Striderna i Rosenbad. *Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet*. Stockholm 2007.
- ESV 1999:20, *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*.
- ESV 2007:23, *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.
- Barry Gaberman, ”From accountability to impact”, *Alliance*, 2007 vol. 17 no. 3.
- Gunnar Heckscher, *Svensk statsförvaltning i arbete*. Stockholm 1958.
- Erik Holmberg, Nils Stjernquist & Magnus Isberg, *Sveriges grundlagar och riksdagsordningen*. Stockholm 2007.
- Bengt Jacobsson & Göran Sundberg, *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Stockholm 2006.
- Urban Krutrök, *Vad är myndighetsutövning?* Luleå Tekniska Universitet 2003:091.
- Torbjörn Larsson, ”Regeringens och Regeringskansliets organisationsstruktur, berednings- och beslutsformer under 150 år”. *Att styra riket. Regeringskansliet 1840–1990*. Stockholm 1990.
- Claes Linde, *Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning – i en förändrad offentlig sektor*. Stockholm 1982.
- Lennart Lundquist, *Förvaltning och demokrati*. Stockholm 1991.
- Lennart Lundquist, *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund 1992.
- Ingvar Mattson, *Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual*. 2 uppl. Stockholm 2000.

- Per Molander, Jan-Eric Nilsson & Allen Schick, *Vem styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna*. Stockholm 1999.
- Olof Petersson, red., *Sveriges konstitutionella urkunder*. Stockholm 1999.
- Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm, *Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar*. Stockholm 1980.
- Jon Pierre & Guy Peters, *Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios*. London 2005.
- Rune Premfors, *Demokrati och byråkrati*. Lund 2003.
- Rune Premfors & Göran Sundberg, *Regeringskansliet*. Stockholm 2007.
- Riksrevisionen 2007:15, *Almi Företagspartner AB och samhälls-uppdraget*.
- SOU 1979:61, *Förnyelse genom omprövning*.
- SOU 1983:39, *Politisk styrning – administrativ självständighet*.
- SOU 1985:40, *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*.
- SOU 1993:58, *Effektivare ledning i statliga myndigheter*.
- SOU 1996:14, *Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område*.
- SOU 1997:15, *Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik*.
- SOU 1997:57, *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*.
- SOU 2004:23, *Från verksförordning till myndighetsförordning*.
- SOU 2006:123, *Utvecklingskraft för hållbar välfärd*.
- SOU 2007:75, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*.
- Statskontoret 2006:3, *Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem*.
- Statskontoret 2006:13, *På tvären – styrning av tvärspektoriella frågor*.
- Statskontoret 2005:18, *Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland?*
- Fredrik Sterzel, "Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering. Ett projekt för god förvaltning", Lena Marcusson, red., *God förvaltning – ideal och praktik*. Uppsala 2006, s. 229–252.
- Göran Sundström, *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*. Stockholm 2003.

- Daniel Tarschys, "Huru skall statsvercket granskas" – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll. Rapport till ESO. Ds 2002:58.
- Daniel Tarschys, "Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat", Marja Lemne, *Förvaltningens byggstenar*. Statskontorets småskrifter 2006:1.
- Daniel Tarschys, "Time Horizons in Budgeting", *OECD Journal of Budgeting*, 2002 vol. 2, no. 2, pp. 77–103.
- Woodrow Wilson, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, 1887 vol. 2, no. 2, pp. 197–222.
- Helena Wockelberg, *Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket*. Uppsala 2003.

Att organisera det statliga åtagandet

Lena Marcusson

1	Inledning.....	72
2	Den statliga myndighetsorganisationen	79
3	Begreppet central förvaltningsmyndighet	84
4	Nämndmyndigheterna.....	87
5	Särskilda beslutsorgan inom en myndighet	90
6	Myndighetsbenämningar	96
7	Slutsatser och rekommendationer	98
	Referenser	100

Mitt uppdrag har varit att göra en inventering och genomgång av de myndighetsbegrepp och de olika typer av myndigheter som finns i dag samt en analys av vilken funktion de olika typerna har, vilken betydelse de har för regeringens styrning och vilken inverkan de har på möjligheterna att utkräva ansvar. Genomgången omfattar en granskning av vilka benämningar som används för myndigheterna. Rapporten avslutas med ett antal slutsatser och rekommendationer.

1 Inledning

Begreppet myndighet används i dag i första hand som term för en organisatorisk enhet, en bestämt avgränsad offentlig organisation, som finns omnämnd antingen i regeringsformen, i vanlig lag eller i förordning. Myndigheter är inordnade under riksdagen, regeringen eller en primär- eller landstingskommun. I regeringsformen finns vissa bestämmelser som omfattar alla myndigheter, t.ex. RF 1:9 och 11:7 och 11:9. Regeringen och domstolarna är myndigheter men inte förvaltningsmyndigheter. Det förekommer dock ofta att man i löpande text eller dagligt tal använder ordet myndighet synonymt med ”förvaltningsmyndighet”, så även fortsättningsvis i denna rapport, om inte annat anges.

Begreppet förvaltningsmyndighet syftar på en myndighet som är en del av ett offentligt subjekt: under staten, ett landsting eller en kommun. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt regeringsformen under riksdagen eller regeringen (RF 11:6). De statliga förvaltningsmyndigheterna under regeringen är de viktigaste verktygen som regeringen har i sin uppgift att styra riket.

Begreppet myndighet kan också användas som en beteckning på en funktion, när en enhet inom en myndighet har en särskilt reglerad rätt att självständigt fatta beslut i noga avgränsade frågor. En personalansvarsnämnd vid en myndighet har en sådan särskild myndighetsfunktion. Nämnden fattar beslut enligt särskilda författningsbestämmelser, i särskild ordning och i en sammansättning som anges särskilt i författning. Enligt rättspraxis som utvecklats kring bestämmelsen i TF 2:8 behandlas ett sådant organ som en egen myndighet i frågor som gäller bedömning av vad som är allmän handling. Motsvarande gäller även då ett organ inrättats för att med den särskilda sakkunskap som det innehar avge yttrande eller förslag till en myndighet.¹ Jag återvänder till denna fråga i samband med behandlingen av särskilda beslutsorgan inom en myndighet.

¹ Bohlin, Alf: Allmänna handlingar, Juristförlaget 1988, s. 190 ff.

Vid sidan av dessa rättsliga grundläggande myndighetsbegrepp används andra begrepp som centralt ämbetsverk, chefsmyndighet, myndighetskoncern, stabsmyndighet, sektorsmyndighet, enmyndighet, värmyndighet, nämndmyndighet, affärsverk samt central, regional och lokal myndighet. Vissa av dessa begrepp används i författningstext, såsom chefsmyndighet, medan andra, såsom myndighetskoncern, används i framställningar som avser att beskriva, systematisera och analysera myndighetsvärlden.

Det finns ett antal olika indelningar av den offentliga förvaltningen, indelningar som bygger på geografisk omfattning av verksamheten (regional myndighet), funktion (som sektorsmyndighet, stabsmyndighet och expertmyndighet) eller typ av ledningsorganisation (som nämndmyndighet). Man skulle kunna tala om olika typer av myndigheter, snarare än myndighetsbegrepp i dessa fall, eftersom begreppet myndighet är gemensamt för dessa olika enheter i rättslig mening. Alla är de förvaltningsmyndigheter under regeringen.² Frågan är dock om de olika begrepp som används och de olika typer av myndigheter som vi kan urskilja har specifika rättsliga följder eller styrningskonsekvenser. En annan fråga berör behovet av systematik, överskådlighet och möjlighet till insyn och förståelse.

Disposition av rapporten

I denna rapport kommer jag att presentera och diskutera ett antal frågeställningar med anknytning till myndighetsbegreppen. Jag disponerar den fortsatta framställningen på följande sätt:

- Syfte
- Material
- Grundläggande myndighetsbegrepp
- Avgränsningar
- Den statliga myndighetsorganisationen
- Begreppet central förvaltningsmyndighet
- Nämndmyndigheterna
- Särskilda beslutsorgan inom en myndighet
- Myndighetsbenämningar
- Slutsatser och rekommendationer

² Nya framställningar av den svenska offentliga förvaltningsorganisationen återfinns bland annat hos Olof Petersson: Den offentliga makten och Bohlin – Warnling-Nerep: Förvaltningsrättens grunder. I SOU 2004:23 Från verksförordning till myndighetsförordning görs en noggrann genomgång av olika myndighetsbegrepp och myndighetstyper.

Syfte

Rapportens syfte är att ge ett underlag till förvaltningskommitténs fortsatta överväganden om frågor kring den svenska myndighetsstrukturen. En övergripande fråga är i vilka former det statliga åtagandet bör utföras. Jag kommer att redovisa de former som i dag används och deras relation till det rättsliga myndighetsbegreppet. Vidare kommer jag att gå igenom olika typer av indelningar som görs, vilka motiv som finns bakom användningen av olika myndighetstyper och framför allt vilka rättsliga frågor som kan aktualiseras i samband med de olika myndighetstyperna. Bland annat ingår här bakgrunden till inrättande av s.k. nämndmyndigheter. En särskild problematik finns kring de beslutsorgan inom myndigheter som förefaller bli allt vanligare men som tillkommit av olika skäl och har varierande sammansättning och ledningsorganisation. Genomgången omfattar också en granskning av vilka benämningar som används på myndigheterna i syfte att undersöka om en mer enhetlig terminologi skulle kunna rekommenderas.

Analysen inriktas på följande delfrågor:

I vilken utsträckning finns rättsliga skillnader mellan olika myndighetstyper?

Hur påverkas regeringens styrningsmöjligheter av olika myndighetstyper?

I vilken mån påverkas möjligheterna till ansvarsutkrävande vid olika typer av myndigheter?

I vilken utsträckning har benämningen av olika myndigheter sin utgångspunkt i reella skillnader i myndigheternas funktion, organisatoriska ställning, ledningsorganisation, geografiska omfattning eller särskilda sakinriktning?

Kan terminologin förenklas och förtydligas, bland annat för att underlätta allmänhetens förståelse av myndighetsorganisationen?

Rapporten avslutas med rekommendationer om hur och i vilken utsträckning olika myndighetsbegrepp bör användas, vilka benämningar som är lämpliga och vilka ev. författningsregleringar som är önskvärda.

Material

Inventeringen tar sin utgångspunkt i författningsregleringar samt i tidigare redovisningar och rapporter, framför allt Förvaltningspolitiska kommissionens huvudbetänkande, SOU 1997:57 *I medborgarnas*

tjänst, rapporten till kommissionen SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad*, SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning* och Statskontorets rapporter 2004:9 *Myndigheternas ledning och organisation* samt *Statliga myndigheter 2007*. Jag har också utnyttjat den litteratur i ämnet i övrigt som framgår av bifogad referenslista.

Författningsregleringen avser i första hand regeringsformen men också bestämmelser i vanlig lag. Därutöver används dels särskilda myndighetsinstruktioner, dels den gemensamma nya myndighetsförordningen (2007:515), som trätt i kraft den 1 januari 2008 och instruktionen för Regeringskansliet (1996:1515), med ändring (2007:727). Jag har också tagit del av departementens rapporter till Förvaltningskommittén om pågående och planerade översyner av myndighetsstrukturen.

Grundläggande myndighetsbegrepp

Den grundläggande strukturen i vår regeringsform skiljer mellan beslutande församlingar, myndigheter och enskilda. De beslutande församlingarna är riksdagen och de kommunala och landstingskommunala fullmäktigeförsamlingarna.

Myndigheter är regeringen, domstolarna och de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna. Förvaltningsmyndigheterna lyder under riksdagen eller regeringen. JO och Riksrevisionen är liksom Riksbanken förvaltningsmyndigheter under riksdagen, medan JK är en förvaltningsmyndighet under regeringen.

Regeringsformen omnämner kortfattat att det finns statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter för den offentliga förvaltningen (RF 1:8).

Begreppet förvaltningsmyndighet syftar till att peka ut organisationer med arbetsuppgifter inom den offentliga förvaltningen. Förvaltningsmyndigheten är ett organ för en huvudman: staten, landstinget eller kommunen. Förvaltningsmyndigheten har ingen egen rättslig handlingsförmåga utan agerar under lagarna men också under politisk ledning på statens eller kommunens vägnar med hjälp av offentliga medel. De mer avgränsade befogenheter som en förvaltningsmyndighet har utpekats i lag och förordning samt i regleringsbrev.

Regeringsformens myndighetsbegrepp utgår från den grundläggande uppdelningen i myndigheter och enskilda, i vilken begreppet myndighet har en organisatorisk innebörd. En myndighet är en

särskilt inrättad enhet inom den offentliga organisationen. När regeringsformen i vissa fall riktar bestämmelser till "det allmänna" (se t.ex. RF 1:2 och 2:6) avses både riksdag, regering och myndigheter. I begreppet det allmänna ingår också sådana enskilda som har offentliga maktbefogenheter. I det grundläggande stadgandet om förvaltningens normmässighet, RF 1:9, avgränsas adressatkretsen till domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen, alltså även sådana enskilda som utför en offentlig förvaltningsuppgift.

Det är alltså inte bara myndigheter som är verksamma inom den offentliga förvaltningen. De "enskilda" som det här kan vara fråga om anges i RF 11:6 st. 3. Här talas om att förvaltningsuppgifter kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Även när regeringen använder ett eget aktiebolag, t.ex. Apoteksbolaget, för utförande av en förvaltningsuppgift, är detta alltså en uppgift inom den offentliga förvaltningen och den grundläggande uppmaningen om likabehandling, saklighet och opartiskhet måste följas. Om en sådan uppgift omfattar myndighetsutövning mot enskild måste det finnas ett lagstöd för överlämnandet. Rätten att förrätta vigsel är ett exempel på en sådan uppgift som har överlämnats till de registrerade trossamfunden.

Myndighetsutövning är ett funktionellt begrepp som syftar på de situationer då någon representant för det allmänna vidtar en åtgärd mot enskild som innebär "förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande". Att anställa någon i staten anses vara myndighetsutövning, eftersom det sker med stöd av särskilda offentlighetsrättsliga bestämmelser. När en statlig tjänsteman sägs upp eller avskedas anses det däremot inte som myndighetsutövning, eftersom man här tillämpar samma regelverk som gäller för privat anställda.

I RF 10:5 regleras möjligheterna att överlåta beslutanderätt till utländska organ. Uppgifter som innefattar myndighetsutövning kan överlåtas till regeringen att besluta om efter ett bemyndigande av riksdagen med ett särskilt beslutsförfarande (tre fjärdedels majoritet eller samma ordning som grundlagsstiftande).

Arbetsuppgifterna för förvaltningsmyndigheterna kan vara av vitt skilda slag. I många fall sysslar myndigheter med att fördela förmåner eller besluta om enskildas rättigheter. De har också ofta befogenhet att besluta om enskildas skyldigheter eller meddela förbud. Sådan verksamhet betecknas i svensk lagstiftning som myndighetsutövning, ett begrepp som är ett avgörande kriterium för tillämp-

ningen av ett antal viktiga regler, t.ex. i förvaltningslagen. Men den offentliga verksamheten består också av planering, tillsyn, utvärdering, rådgivning, informationsspridning, kontroll och utförande av serviceuppgifter, undervisning, forskning och vård, m.m.

Rättsligt skiljer man mellan myndighetsutövning och andra offentliga förvaltningsuppgifter. En annan uppdelning av den offentliga förvaltningen tar sikte på de arbetsätt som förekommer: Myndigheterna sysslar i stor utsträckning med att förbereda beslut, fatta beslut och verkställa beslut, något som betecknas som ärendehandläggning. Många generella bestämmelser om hur denna verksamhet ska gå till finns i förvaltningslagen. Andra verksamheter sammanfattas i förvaltningsrätten med termen faktiskt handlande. Det kan röra sig om vägbyggen, operationer, meddelande av eller undervisning. För dessa förvaltningsåtgärder gäller endast de allmänna bestämmelserna i förvaltningslagen som behandlar serviceskyldighet och tillgänglighet samt förvaltningsmyndigheternas skyldighet att samarbeta. Förvaltningslagen är över huvud taget inte tillämplig för sådana organ som formellt är enskilda men har myndighetsuppgifter. I vissa fall kan det dock finnas särskilda bestämmelser som gör att lagen skall tillämpas, t.ex. när det gäller ärendehandläggning hos Radiotjänst i Kiruna AB som handhar frågor om TV-avgifter.

I diskussionen om i vilka former det statliga åtagandet ska utföras är distinktionen mellan myndighet och enskild central. Finns det någon särskild anledning att välja bolagsformen istället för myndighetsformen för utförande av offentlig service? Är det bättre att idrottsrörelsen eller friluftsföreningar tar hand om fördelning av offentliga medel till samma föreningsliv än att en statlig myndighet gör det? Hur säkerställer man att enskilda uppdragstagare som får till uppgift att utföra en offentlig förvaltningsuppgift har tillräcklig kompetens för uppdraget?

Riksrevisionen har i en rapport studerat de statligt bildade stiftelserna och konstaterat att det inte finns någon förteckning över samtliga sådana stiftelser. I förordningen med instruktion för Regeringskansliet redovisas vissa stiftelser som hör till de olika departementen. Det är i dessa fall fråga om stiftelser med en offentlig förvaltningsuppgift som de får ett årligt anslag av regeringen för att utföra. I dessa fall finns också regeringsbeslut som motsvarar ett regleringsbrev.³

³ Riksrevisionen 2007:27 Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar, s. 15.

I min avhandling från 1989 gjorde jag en kartläggning av alla departementsområden och av de kommunala organisationerna för att visa vilken omfattning offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet då hade. Sedan dess har det skett en del förändringar, men det är tydligt att denna form av offentlig förvaltning fortfarande utgör en inte oväsentlig del av det offentliga åtagandet. Förvaltningspolitiska kommissionen rekommenderade att myndighetsformen normalt bör vara självklar för större delen av det statliga åtagandet och pekade på behovet av att man när andra former används tar ställning till om det enskilda organet är lämpligt för uppgiften och dessutom uttryckligen anger i vilken mån det offentliga rättsliga regelsystemet ska tillämpas.⁴ Man betonade samtidigt att det finns stora värden i variation, flexibilitet och mångfald vid organiserandet och att högskolesektorns särskilda behov av autonomi och rörelsefrihet borde beaktas.⁵

I rapporten Förvaltningens verksamhetsformer i och utanför myndighetsområdet behandlade jag bland annat de rättsliga konsekvenserna av att formellt privaträttsliga organ får myndighetsuppgifter. Det för alltför långt att i detta sammanhang gå in på de mer precisa frågeställningarna, men kommissionens slutsatser på grundval av rapporten bör kunna vara en utgångspunkt även för diskussionen i dag, tio år senare.

Avgränsningar

I denna rapport är det den statliga förvaltningen under regeringen som står i fokus. Att granska domstolarna eller landstings och kommuners organisation och förvaltning ingår inte i förvaltningskommitténs direktiv. I enlighet med direktiven och för att ge bättre överblick kommer jag att göra följande avgränsningar:

I rapporten behandlas inte i fortsättningen myndighetsutövning genom enskilda. På detta område finns dock frågor som kan komma att bli aktuella för kommittén i samband med dess behandling av det statliga åtagandet. Man bör ha i åtanke att vissa offentlighetsrättsliga bestämmelser gäller även för enskilda som anförtros myndighetsutövning, t.ex. det straffrättsliga tjänsteansvaret och regeringsformens bestämmelser som ovan angivits. *I rapporten behandlas inte heller av staten ägda rättssubjekt som aktiebolag och stiftelser, som kan ha rent*

⁴ SOU 1997:57, s. 10 f.

⁵ Kommissionen föreslog att regeringen skulle ta ett initiativ i den sistnämnda frågan. Det kan noteras att ett sådant initiativ nu tio år senare har tagits.

kommersiella uppgifter. Även detta område finns det anledning för kommittén att uppmärksamma framöver.

I departementsöversikterna av myndigheter m.fl. görs det ingen skillnad mellan formella förvaltningsmyndigheter å ena sidan och aktiebolag, stiftelser och andra särskilda organ å den andra, vilket kan skapa oklarhet om vilka regler som är tillämpliga och om den offentliga förvaltningens struktur.

I rapporten behandlas inte domstolarna eller riksdagens myndigheter och inte heller myndigheten Regeringskansliet eller de särskilda utrikesmyndigheterna. I rapporten behandlas slutligen inte heller kommunala eller landstingskommunala myndigheter.

2 Den statliga myndighetsorganisationen

Med tanke på de ständiga samhällsförändringar som pågår är det inte underligt att även organiserandet av den statliga myndighetsverksamheten fortlöpande ses över och att myndighetsorganisationen, ledningsstrukturen och myndighetstyperna genomgår omprövningar och förändringar. Den just nu existerande myndighetsstrukturen är i själva verket en blandning av ärvda, tidigare strukturer och pågående reformarbete. Det finns naturligtvis inte ett för alla tider perfekt organisationsmönster utan förutsättningarna och behoven ändras hela tiden.

De statliga förvaltningsmyndigheterna kan indelas på olika sätt. En indelning tar sikte på uppdragets geografiska omfattning. Vi talar om centrala, regionala och lokala myndigheter. En annan indelning utgår från ledningsstrukturen i den enskilda myndigheten. Vi skiljer här för närvarande mellan enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter. Ytterligare indelningar utgår från myndigheternas funktioner, t.ex. tillsynsuppgifter (Finansinspektionen) eller service (Fastighetsverket), eller från deras uppgift att stå för det statliga intresset i olika sektorer, som skola, skog, jordbruk, arbetsmarknad, livsmedel eller trafik. Det talas om sektorsmyndigheter och om stabsmyndigheter, som är regeringens särskilda expertmyndigheter (Statskontoret, VERVA, ESV och Kammarkollegiet).

Den rättsliga formella indelningen av den statliga myndighetsorganisationen är dock betydligt mer knapphändig. Enligt regeringsformen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna under regeringen (RF 11:6). Begreppet centralt ämbetsverk används numera mer sällan och har ingen

klart avgränsad definition. Riksåklagaren är inte längre en egen myndighet utan riksåklagaren är chef för den nationella Åklagarmyndigheten. Den särskilda myndighetsformen affärsverk omnämns inte i regeringsformen men brukar återfinnas i översikter över myndighetsorganisationen. Termen används numera bara i tre fall (Affärsverket svenska kraftnät, Luftfartsverket och Sjöfartsverket). Formellt är skillnaden mellan affärsverken och de övriga förvaltningsmyndigheterna under regeringen att affärsverken har en mer självständig ställning avseende finansiering och medelshantering.

RF anger också att alla andra statliga myndigheter lyder under regeringen om de inte är myndigheter under riksdagen. Denna lydndsställning och underordning för myndigheterna under regeringen innebär rättsligt att regeringen kan utfärda föreskrifter om myndighetens verksamhet, utse företrädare för myndigheten och besluta om budget samt ge direktiv avseende verksamheten. Regeringsformen anger dock vissa begränsningar i regeringens möjligheter och ett visst skydd för myndigheternas självständighet. Föreskrifter får inte riktas mot enskilda tjänstemän hos en myndighet, utan måste ges till själva myndigheten, och en minister får inte själv ge direktiv till myndigheten. Regeringsbeslut krävs för att dirigera myndigheten, med den ytterligare inskränkning som anges i RF 11:7 och avser beslut om myndighetsutövning mot enskild eller tillämpning av lag.⁶

Det finns dock skillnader mellan de myndigheter som styrs direkt av regeringen och de myndigheter som hierarkiskt lyder under en annan myndighet. De först nämnda kännetecknas av att myndighetens yttersta ledning utses av regeringen och att myndigheten har en egen instruktion eller förordning om verksamheten som utfärdas av regeringen. Myndigheten får också sina anslag direkt från regeringen genom regleringsbrevet. Om alla dessa tre kriterier är uppfyllda rör det sig om en myndighet direkt under regeringen.

Detta gäller de centrala förvaltningsmyndigheterna som Socialstyrelsen och Vägverket, men även regionalt anknutna myndigheter såsom länsstyrelserna och universitet och högskolor lyder under regeringen i denna mening, medan t.ex. lantmäterimyndigheterna och polismyndigheterna är regionala myndigheter under en central myndighet. Det finns dock inte en entydig modell utan cheferna för polismyndigheterna utses av regeringen, trots att Rikspolisstyrelsen fördelar anslagen till de regionala myndigheterna. Länsstyrelserna uppfyller alla krav på en myndighet direkt under

⁶ Grundlagarna, s. 505.

regeringen, vilket inte hindrar att de i vissa delar av sin verksamhet får uppdrag eller står under tillsyn av en myndighet på nationell nivå, t.ex. Naturvårdsverket och Socialstyrelsen.

Den indelning som utgår från de olika ledningsformerna: enrådighetsverk, styrelse och nämndmyndighet är utgångspunkten för regleringen i den nya myndighetsförordningen som träder i kraft den 1 januari 2008. Även om avsikten med denna är att ange de ledningsformer som ska användas framöver kan man inte utsluta att andra former kan komma att inrättas och att olika avvikelser från dessa grundformer kommer att införas. I förordningens första paragraf stadgas nämligen att avvikelser från förordningen i lag eller annan förordning ska gälla. Den ledningsform som ska användas för en viss myndighet ska anges i dess av regeringen utfärdade instruktion.

Bland alla de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen finns alltså en grupp som fram till årsskiftet 2007/08 har benämnts centrala förvaltningsmyndigheter eller bara centrala myndigheter. Jag återkommer till begreppet central förvaltningsmyndighet nedan.

De statliga förvaltningsmyndigheter som styrs direkt av regeringen kan geografiskt vara placerade på olika orter, t.ex. Socialstyrelsen i huvudstaden, Boverket och Skogsstyrelsen på andra orter. Det finns också exempel på att en viss del av en myndighet lokaliserats på annat håll än myndighetsledningen och större delen av organisationen. Naturvårdsverket ligger i Stockholm men har en avdelning placerad i Östersund.

Med underställd myndighet avses här att något av kriterierna på en myndighet direkt under regeringen inte är uppfyllt. De myndigheter som inte styrs direkt av regeringen i alla avseenden har ett uppdrag som omfattar en avgränsad del av landet; de är regionala eller lokala myndigheter.

Den dominerande tendensen för myndigheters strukturering i dag är att de självständiga regionala och lokala myndigheterna inom en myndighetsorganisation avskaffats och att myndigheten centraliserats i en nationell organisation. Man behåller alltså en central myndighet som sedan kan ha olika utformade lokala och regionala enheter inom myndigheten.

Den nya myndigheten Försäkringskassan ersatte inte bara det tidigare ämbetsverket Riksförsäkringsverket utan fungerar som en heltäckande nationell myndighet med ett antal lokala kontor. På samma sätt fungerar i dag Skatteverket. Det har talats om att man bildat *enmyndigheter*, ett begrepp som inte bör användas i författningstext men som beskriver den nämnda utvecklingen.

Även Arbetsmarknadsverket förändras nu på motsvarande sätt. AMS var tidigare s.k. *chefsmyndighet* över länsarbetsnämnderna, vars chefer trots detta utsågs av regeringen. Nu ändras denna organisation och en ny nationell myndighet, Arbetsförmedlingen, med lokala kontor skapas.⁷ Enligt instruktionen bestämmer myndigheten själv sin organisation men ska ha ett huvudkontor och en central enhet för omprövning av beslut. Därutöver ska det inom myndigheten inrättas ett nationellt partsråd, lett av generaldirektören, med företrädare för arbetsmarknadens parter.

Åklagarmyndigheten är en (tidigare benämnd central) förvaltningsmyndighet direkt under regeringen. Riksåklagaren (RÅ) och vice RÅ utses av regeringen. Det är ett enrådighetsverk med en rådgivande nämnd. Inom Åklagarmyndigheten ska det finnas ett antal åklagarkammare, vars ledningar utses av RÅ. Instruktionen gäller Åklagarmyndigheten som också står för budgetbeslut och årsredovisning. Det är alltså en (tidigare central) myndighet utan regionala och lokala myndigheter under sig. Denna utveckling har sedan en tid har varit en dominerande tendens, som innebär att de formellt självständiga lokala och regionala myndigheterna i en myndighetsorganisation försvinner.

En annan modell har använts för de nya vattenmyndigheterna. Enligt länsstyrelseinstruktionen (2007:825) skall fem länsstyrelser vara vattenmyndigheter för de vattendistrikt som Sverige indelats i. Uppgiften är att svara för förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön. Myndigheten styrs av en särskild vattendelegation vars ordförande är landshövdingen. Övriga ledamöter utses av regeringen. Vattenmyndigheten är alltså direkt underställd regeringen i den meningen att den utses av regeringen och att instruktioner för verksamheten utfärdas av regeringen. Den får däremot inte sin budget direkt från regeringen och det är respektive länsstyrelse som fastställer en särskild arbetsordning för vattenmyndigheten. I en förordning om förvaltningen av kvaliteten på vattenmiljön (2004:660) stadgas att myndigheten är en del av utpekad länsstyrelse. För varje vattendistrikt som utpekats skall respektive länsstyrelse vara vattenmyndighet. Vattenmyndigheten får alltså anses vara en del av länsstyrelsen.

Polisorganisationen är ett exempel på en myndighetsstruktur av annat slag. Polisen består av Rikspolisstyrelsen (RPS) som är central förvaltningsmyndighet inom polisen, och 21 polismyndigheter.

⁷ Se F (2007:1030) med instruktioner för Arbetsförmedlingen.

RPS är enligt instruktionen chefsmyndighet för Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL). Rikspolischefen, liksom rikskriminalchefen och säkerhetspolischefen, polismyndigheterna och SKL utses av regeringen. Säkerhetspolisen är en självständig myndighet direkt under regeringen i den mening som jag angivit men är samtidigt i viss mån anknuten till RPS. Rikskriminalpolisen däremot får sägas ingå i RPS.

RPS leds av rikspolischefen men har också en styrelse som utses av regeringen. Generaldirektören för Säkerhetspolisen och chefen för Rikskriminalpolisen ingår i ledningen. RPS har inte fått en helt ny instruktion som andra myndigheter utan i stället har det gjorts ett antal ändringar i instruktionen, som framför allt går ut på att göra undantag från myndighetsförordningen. Bestämmelserna där om myndighetsledning och om delegering ska inte tillämpas.⁸ Genom ändringarna har RPS fått behålla en styrelse med begränsat ansvar.

Varje län är ett polisdistrikt som leds av en självständig myndighet, polismyndigheten, där en polisstyrelse utgör den högsta myndighetsledningen. Den dagliga ledningen utövas av länspolismästaren som utses av regeringen och är ledamot men inte ordförande i styrelsen. Polismyndigheterna är självständiga myndigheter under regeringen, men de får sina anslag genom RPS som också ansvarar för årsredovisningen gentemot regeringen. Polisförordningen innehåller bestämmelser om hur polisen skall vara organiserad regionalt och lokalt. Polismyndigheterna är alltså regionala statliga myndigheter som i vissa avseenden är underställda Rikspolisstyrelsen, men denna är inte i alla avseenden någon chefsmyndighet.

Lantmäteriet är en central förvaltningsmyndighet och chefsmyndighet för lantmäterimyndigheterna som är regionala. Dessa är inte direkt underställda regeringen, eftersom verket utser cheferna och handhar budget och årsredovisning för hela lantmäteriet. En instruktion finns för verket, som leds av generaldirektören men också har en styrelse utsedd av regeringen.

Kriminalvården (KV) är en myndighet som leds av generaldirektören och har ett insynsråd. Det finns sex regioner under KV, som är också chefsmyndighet i administrativt hänseende för övervakningsnämnderna och kriminalvårdsnämnderna. Dessa regleras i Brottsbalken 37 kap.

Dessa exemplifieringar leder till följande frågor:

⁸ SFS 2007:1146

Vad står i dag begreppet "central förvaltningsmyndighet" för? Vad är en chefsmyndighet? Vad innebär det förvaltningsrättsligt att man skapar "enmyndigheter" som innehåller särskilda beslutsorgan?

3 Begreppet central förvaltningsmyndighet

Alla förvaltningsmyndigheter under regeringen är alltså inte som ovan framgått betecknade som centrala förvaltningsmyndigheter eller centrala myndigheter. Det finns inte heller i någon författningstext definitioner av vad som avses med nämnda begrepp. "Central" kan tänkas avse att vi har att göra med en myndighet som har uppgifter utan en geografisk avgränsning till någon del av landet, t.ex. Skolverket, som man då skulle kunna beteckna som "central" myndighet på skolområdet. Uttrycket "centralt ämbetsverk" används i regeringsformen och kan sägas ha stått för stora myndigheter vars verksamhetsområden omfattar hela riket och som inte har affärsverksformen. Men beteckningen central kan också syfta på att det finns en lokal eller regional myndighetsorganisation under myndigheten. Rikspolisstyrelsen är t.ex. i den meningen central förvaltningsmyndighet för polisen. Vissa myndigheter som betecknas som centrala har ingen underställd statlig myndighetsorganisation, medan en del myndigheter som har hela landet som verksamhetsområde ändå inte kallas "centrala". Vidare finns egendomligheten med t.ex. Högskoleverket som kallas central myndighet. HSV är bevisligen en förvaltningsmyndighet under regeringen och det är svårt att finna någon mening i att använda en annan benämning.

I vilka avseenden har då detta begrepp central förvaltningsmyndighet någon rättslig betydelse? Betänkandet Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23) redovisar ett sådant exempel. Det har att göra med myndigheters behörighet att själva föra talan i vissa mål om skadestånd mot staten. JK har till uppgift att föra talan när det gäller beslutsskador. Däremot ska centrala förvaltningsmyndigheter själva handlägga ärenden om saksador med ett undantag för personskador, som normalt handläggs av Kammarkollegiet. Vid tillämpningen har JK utgått från vad som står i en myndighets instruktion (se närmare SOU 2004:23 s. 64). Om det inte finns en särskilt utpekad central förvaltningsmyndighet, handlägger JK ärendet. Det finns även ett antal andra exempel på författningsbestämmelser som använder termen. Förslaget i betänkandet går ut på att det i en myndighets instruktion ska

anges om den är central förvaltningsmyndighet eller inte och att andra myndighetsbegrepp inte bör användas i instruktionerna.

I den nya myndighetsförordningen stadgas att denna gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen. Begreppet central förvaltningsmyndighet används alltså inte i myndighetsförordningen, och de nya instruktioner som utfärdats i slutet av år 2007 innehåller ingen uppgift om huruvida det är fråga om en central myndighet. Min genomgång visar dock att det finns exempel på att beteckningen central förvaltningsmyndighet lever kvar. Begreppet har i dag ingen klar definition och det förefaller därför lämpligt att man i samband med genomgång av olika myndigheter och författningar tar bort detta begrepp även i andra författningar. Hittills har det dock inte gjorts någon allmän genomgång av de författningar där begreppet används, vid sidan av instruktionerna, och det påtalade problemet för JK att avgöra när ärende ska handläggas av berörd myndighet kvarstår.

Tidigare har man ofta indelat de centrala förvaltningsmyndigheterna i centrala ämbetsverk, affärsverk och övriga (ofta ganska små) myndigheter med ett antal olika beteckningar. Numera förefaller terminologin inte i alla avseenden användbar. Det finns såvitt jag kunnat finna ingen egentlig definition av begreppet centralt ämbetsverk, som skiljer detta från förvaltningsmyndighet under regeringen. I ett avseende måste man dock skilja mellan myndigheter under regeringen och myndigheter omedelbart under regeringen. För den förstnämnda kategorin gäller enligt RF 11:9 att tjänster (numera anställningar) tillsätts av regeringen eller av myndighet som regeringen bestämmer. För den grupp som lyder omedelbart under regeringen gäller dessutom att dess chef och styrelseledamöter måste vara svensk medborgare.

Enligt grundlagskommentaren bör alla myndigheter som har en instruktion utfärdad av regeringen omfattas av den här bestämmelsen och alltså anses lyda omedelbart under regeringen. Det gäller t.ex. för de statliga kommittéerna.⁹

För att systematisera myndighetsorganisationen något skulle man kunna skilja mellan nationella och regionala statliga myndigheter. I den förra gruppen skulle man rent upplysningsvis även i fortsättningen kunna tala om centrala förvaltningsmyndigheter i den mån det är fråga om den nationella myndigheten i en myndighetsorganisation med självständiga myndigheter på lokal och/eller regional nivå. Det är meningslöst att tala om en central myndighet om det

⁹ Grundlagarna, s. 505.

inte finns andra myndigheter inom samma område som inte är centrala. RPS är t.ex. (än så länge) en central förvaltningsmyndighet i denna mening, medan polismyndigheterna är regionala statliga förvaltningsmyndigheter under RPS. I instruktionen för myndigheten bör det i så fall stå att den är en central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen. Med att använda det uttryckssättet betonar man att det statliga uppdraget i detta fall fullgörs genom flera myndigheter på olika nivåer. För de myndigheter som har ett regionalt avgränsat uppdrag men ingen central myndighet över sig, som länsstyrelserna, bör anges att det är regionala myndigheter direkt under regeringen. De myndigheter som lyder under regeringen utan att ha en myndighetsorganisation under sig eller ett regionalt begränsat ansvar, skulle kunna kallas nationella myndigheter, t.ex. Högskoleverket och universitet och högskolor, till skillnad mot de statliga regionala myndigheterna, som länsstyrelserna.

Just nu är tendensen att inrätta myndigheter med intern regional och lokal organisation men utan självständiga lokala och regionala myndigheter dominerande. Uttrycket "enmyndighet" är inte särskilt klargörande och bör inte användas i officiella dokument. För de enskilda som ska förstå organisationen är det ju inte så intressant att en myndighet tidigare har haft en lokal och regional myndighetsorganisation och nu övergått till en ny modell.

Alltså:

Central förvaltningsmyndighet direkt under regeringen: Rikspolisstyrelsen, Lantmäteriverket.

Regional förvaltningsmyndighet direkt under regeringen: länsstyrelsen

Regional förvaltningsmyndighet under ...myndigheten (t.ex. lantmäterimyndigheterna under Lantmäteriverket).

Nationell förvaltningsmyndighet direkt under regeringen: universitet och högskolor, Skatteverket, Tullverket, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Skatteverket, Försäkringskassan, Högskoleverket, Naturvårdsverket m.fl.

Detta är dock inte ett förslag om beteckningar som borde återfinnas i författningstext utan avser endast beskrivande texter i informationssammanhang. I myndighetsinstruktionerna borde tydlighetens skull anges att det är fråga om en statlig förvaltningsmyndighet och inget annat. Om det är så att begreppet "central förvaltningsmyndighet" rensas bort inte bara i instruktionerna utan också i övriga författningar uppnår man att särbestämmelser för en viss myndighet får övervägas särskilt och det blir tydligare vilka myndigheter som omfattas av en viss reglering.

Slutligen kan jag konstatera att benämningen centralt ämbetsverk som återfinns i regeringsformen inte längre har någon entydig innebörd och det vore lämpligt om Grundlagsutredningen såg över formuleringarna i RF 11:6.

I den nya förordningen (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret uppdras åt SCB att föra ett register över statliga myndigheter. Registret ska innehålla uppgifter om dels domstolar, dels affärsverk och övriga förvaltningsmyndigheter, inklusive myndigheterna som ingår i utrikesrepresentationen. De statliga tillfälliga kommittémyndigheterna ingår inte. De myndigheter som anges betecknas som myndighet under regeringen.

4 Nämndmyndigheterna

I den nya myndighetsförordningen beskrivs tre olika ledningsformer: enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter. Förordningen öppnar dock för att det kan finnas bestämmelser i lag eller förordning som avviker från myndighetsförordningens bestämmelser och som då tar över. Både riksdagen och regeringen har alltså möjlighet att föreskriva om andra ledningsformer. För närvarande inriktas arbetet i Regeringskansliet på att anpassa myndigheternas instruktioner till de nya bestämmelserna om ledningsform. Det verkar hittills ha inneburit att många myndigheter som haft styrelser med s.k. begränsat ansvar övergår till enrådighetsformen med ett insynsråd som utses av regeringen och där myndighetschefen är ordförande.

För nämndmyndigheterna gäller att man måste skilja på sådana som endast har benämningen nämnd men en annan ledningsform (de behandlas nedan) och sådana som har ledningsformen nämnd. I betänkandet Från verksförordning till myndighetsförordning konstateras att nämndmyndigheterna i vid mening är en oenhetlig kategori men att det utmärkande är att det är fråga om begränsade arbetsuppgifter, små organisationer och en kollektiv beslutsform. Utredningen föreslog att nämndformen skulle användas endast i undantagsfall, då arbetsuppgiften inte var lämplig att handha inom en annan organisation och inte heller enrådighetsmodellen var lämplig. I den nya myndighetsförordningen anges att en nämndmyndighet leds av nämnden i dess helhet och att den är beslutsför när ordföranden och minst hälften av övriga ledamöter är närvarande. Det kan finnas en kanslichef, som leds av nämnden. Om regeringen har bestämt att en annan myndighet ska sköta lokaler och admi-

nistration eller handläggande uppgifter åt nämndmyndigheten så ska myndigheterna lösa dessa frågor i en särskild överenskommelse.

Det finns alltså inte någon särskild myndighetschef utan det sker en kollektiv ledning även av löpande verksamhet eller av en kanslichef efter delegation från nämnden.

Anledningen att man inrättar nämndmyndigheter har angivits vara behovet av en kollektiv beslutsform men också att det rör sig om begränsade arbetsuppgifter och inga eller i vart fall ett begränsat antal anställda. Nämndledamöterna har ingen anställning utan ett uppdrag från regeringen och det är ofta fråga om hantering av en speciell typ av ärenden.

Vissa nämnder är vanliga förvaltningsmyndigheter som Bokföringsnämnden. Andra har domstolsliknande uppgifter som olika överklagandenämnder, vars beslut inte i sin tur kan överklagas hos domstol. I vissa fall likställs dessa nämnder med domstolar, vilket gör att Sveriges förpliktelser att erbjuda rättssäkerhetsgarantier enligt europarättsliga krav kan upprätthållas. Frågan har behandlats av Wiweka Warnling-Nerep.¹⁰ Hon pekar på att det bland annat för Totalförsvarets överklagandenämnd, som då artikeln skrevs skulle hantera överklaganden av beslut rörande statliga anställningar, var det ovisst om nämnden skulle godtas som domstol.

Enligt instruktion (2007:635) har den nya nämndmyndigheten Statens överklagandenämnd ansvaret för att behandla överklaganden som rör statlig anställning. I anställningsförordningens 21 § hänvisas till den nya nämnden som skall ha högst sju ledamöter. Ordföranden och vice ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Tanken är att en nämnd med denna sammansättning ska godtas som en domstol enligt europakonventionen precis som överklagandenämnden för högskolan.

Man kan överväga att lägga över dessa nämnduppgifter på den befintliga domstolsorganisationen. Det kräver dock viss specialreglering i den mån man vill försäkra sig om en särskild sammansättning av beslutsfattare, särskilda förfaranderegler, kanske förtursbehandling av ärendena, och om man vill undvika de generella reglerna för process och fullföljdmöjligheter som gäller för domstolarna.

I en del andra fall, då det rör sig om väldigt sällan förekommande ärendetyper, kan nämndledningsformen i kombination med kanslistöd från en värdmyndighet vara lämplig. De nämnder som har ett stort antal ärenden som kräver löpande handläggning skulle kunna förvandlas till styrelsemyndigheter, men det är svårt att se att nämnd-

¹⁰ Förvaltningsrättslig Tidskrift 2007:3, s. 253 ff.

ledningsformen i dessa fall har stora nackdelar. Den sammanhänger med att beslutsfattandet av ledamöterna i en väl avgränsad ärendegrupp utgör den huvudsakliga verksamheten. En styrelse skulle alltså i största utsträckning få ägna sig åt att styra sig själv i dessa verksamheter.

Nya nämndmyndigheter tillkommer också. Regeringen har i en proposition om hemliga tvångsmedel föreslagit inrättandet av en ny nämndmyndighet, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, som ska bestå av en grupp ledamöter utsedda av regeringen och med erfarna jurister som ordförande och vice ordf.

En annan grupp nämndmyndigheter som tillkommit under de senaste åren är de regionala etikprövningsnämnderna och den centrala etikprövningsnämnden för prövning av ansökningar om tillstånd till vissa forskningsprojekt m.m. Nämndens ledamöter utses av regeringen och de regionala nämnderna har kansliresurser vid sex utpekade universitet. Den centrala etikprövningsmyndigheten har kansliresurser hos Vetenskapsrådet.

Ett litet speciellt fall är Finanspolitiska rådet, som man kunde ha tänkt sig skulle ha fått en nämndledningsform. Det är fråga om väl avgränsade ärenden, ett begränsat antal anställda och en verksamhet som bygger på de kollektiva besluten. I stället har man valt enrådighetsmyndigheten. I instruktionen (2007:760) utpekas kanslichefen som myndighetschef, vars uppgift är att sköta administrativa och handläggande uppgifter åt ett särskilt råd som ska finnas vid myndigheten. Hela verksamheten består av detta råds uppgifter att följa upp finanspolitikens grundläggande mål och göra oberoende bedömningar av den ekonomiska utvecklingen. Rådets ledamöter utses av regeringen. Rådets årliga rapport ska överlämnas till myndigheten som utan dröjsmål ska lämna den med eget yttrande till regeringen. Skälet till den särskilda konstruktionen är troligen att man har velat ha utländska ledamöter i rådet.

De lokala säkerhetsnämnderna vid kärntekniska anläggningar (instr. 2007:1054) har också väl avgränsade uppgifter och en majoritet av nämndledamöterna utses efter förslag av nära berörda kommuner.

Det finns ett stort antal nämndmyndigheter och det finns förmodligen också ett antal som nämnd betecknade myndigheter som inte har nämndledningsformen (se nedan). När nu myndighetsförordningen uttryckligen reglerar denna ledningsform är det svårt att se stora fördelar med ett avskaffande av de verkliga nämndmyndigheterna. Det är en ledningsform som kan fungera väl för en myndighet med relativt begränsade uppgifter i de fall verksam-

heten anses behöva en särskild sammansättning av det beslutande organet, som också förutsätts kunna handlägga alla viktiga frågor kollektivt. Att i stället använda styrelseformen är i en del fall säkert möjligt, även om den är avpassad för myndigheter med mer omfattande och heterogena uppgifter. En annan lösning, som föreslogs i betänkandet, är att göra en enrådig myndighet med ett särskilt beslutsorgan som Finanspolitiska rådet. Ytterligare en möjlighet är att organisera verksamheten i ett beslutsorgan inom en befintlig myndighet. Denna lösning diskuteras i följande avsnitt.

5 Särskilda beslutsorgan inom en myndighet

Inom myndighetsorganisationerna återkommer några särskilda organisatoriska begrepp: myndighet i myndigheten, värdmyndighet, beslutsorgan inom myndigheten. Här kommer beslutsorgan inom myndigheten att behandlas särskilt. De andra begreppen används i dag inte i författningstext.

På senare år har det blivit allt vanligare att det inrättas särskilda organ inom en myndighet som får ansvar för att fatta beslut eller ge råd i vissa frågor. Myndigheterna har ju ofta stora möjligheter att delegera både beslutanderätt och beredande samt rådgivande uppgifter till personer eller grupper av personer inom myndigheten, och det finns ofta tydliga regler för hur dessa situationer ska bedömas. När motsvarande åtgärd sker genom regeringsbeslut som föreskriver en viss organisation inom myndigheten blir effekterna annorlunda. Frågor som kan tänkas påverkas gäller ansvar för besluten, resursfördelning inom myndigheten, formell hantering av ärenden och dokument i förhållande till "huvudmyndigheten" och eventuell förekomst av jäv.

Detta är dock inget helt nytt fenomen. Jag har tidigare nämnt personalansvarsnämnderna. En typ av rådgivande organ som var särskilt lagreglerad var de s.k. tjänsteförslagsnämnderna som inom universiteten bedömde sakkunnigutlåtanden om sökande till professurer. Att denna typ av organ fått en ökad spridning kan ha att göra med tendensen att skapa större sammanhängande myndigheter med omfattande och breda uppgifter. Men det kan även finnas andra bevekelsegrunder. Om man driver linjen att antalet myndigheter bör hållas nere och att det är ett mål i sig att minska det nominella antalet, kan man lätt hamna i den situationen att man föredrar att föra in små myndigheter i en större eller att skapa ett

särskilt beslutsorgan inom en myndighet i stället för att skapa en särskilt, ny myndighet när ett behov uppstår.

Ett annat motiv är att riksdagen eller regeringen har ett behov att styra genom att skapa en särskild intern organisationsstruktur för myndigheter som i andra avseenden har viss frihet att utforma den interna organisationen. I högskolelagen 2:5a § finns ett omtalat exempel med det s.k. särskilda organet för lärarutbildning och anknyttande forskning, som avviker från den ordinarie fakultetsnämndsorganisationen, för vilken högskolorna själva bestämmer indelningen.

Det kan finnas flera anledningar att inrätta särskilda organ. En är att regeringen speciellt vill markera att ett visst område ska ägnas intresse och prioriteras inom myndighetsverksamheten. En annan kan vara att man vill försäkra sig om att myndigheten tar till vara möjligheten att knyta till sig personer som företräder organisationer, andra myndigheter, medborgarperspektivet eller särskilda intressen, antingen för att bredda eller fördjupa kompetensen eller för att möjliggöra samråd och förankring.

Statskontoret har i sin undersökning *Myndigheternas ledning och organisation* (2004:9) redovisat ett antal olika uppgifter som handhas genom särskilda organ: att fördela externa anslag, t.ex. stöd till forskning, att besluta i rättsliga eller medicinska frågor, att besluta om föreskrifter och allmänna råd m.m. Ibland vill man skapa bredare förankring eller ge bättre förutsättningar för objektivitet och kvalitet. Men det kan också vara fråga om att söka bemästra dominerande myndigheter och myndighetschefer genom att bryta ut vissa frågor till särskild behandling och ett alternativ till att bilda en ny myndighet.¹¹ Domstolsliknande nämnder inom en myndighet kan markera en gräns mellan myndighetens olika uppgifter.

I den nya myndighetsförordningen finns inga generella bestämmelser om särskilda beslutsorgan eller råd. Däremot regleras precis som i verksförordningen de särskilda personalansvarsnämnderna. Det anges att en sådan ska finnas om regeringen bestämmer det, vilket innebär att det måste föras in en bestämmelse i den särskilda instruktionen för en viss myndighet om att en sådan nämnd ska finnas. I SOU 2004:23 föreslogs en speciell reglering för de fall då regeringen beslutar inrätta ett särskilt beslutsorgan eller ett rådgivande organ vid en myndighet. Själva inrättandet föreslogs ske genom myndighetens instruktion, medan ansvarsförhållandena generellt

¹¹ Statskontoret, s. 172 f.

skulle tydliggöras genom en särskild paragraf i den nya myndighetsförordningen med följande lydelse:

Om regeringen föreskrivit att det inom myndigheten skall finnas ett särskilt organ, beslutande eller rådgivande, är organet ansvarigt för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Det särskilda organet har dock ett självständigt ansvar för de beslut som fattas inom organet.

Myndighetens ledning är inför regeringen ansvarig för att det särskilda organet tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 §.

I instruktionen skulle anges vilka uppgifter organet skulle ha och i vilka frågor man skulle fatta beslut. Vidare skulle sammansättningen av organet framgå liksom sättet att utse ledamöter.

I betänkandet redovisas också att sådana särskilda besluts- eller rådgivande organ som myndigheten själv beslutar sig för att inrätta ska regleras i myndighetens arbetsordning. Sådana organ kommer jag inte att behandla vidare i denna rapport. I dessa fall står det helt klart att myndigheten är ansvarig inför regeringen för verksamheten i stort, och de vanliga reglerna för delegation och ansvar för de enskilda tjänstemännen gäller. Verksamheten redovisas på samma sätt som den övriga myndighetsverksamheten till regeringen och myndigheten bestämmer själv om gruppens existens, sammansättning och uppgifter.

När Statskontoret gjorde sin kartläggning år 2004 redovisades 66 beslutsorgan som var beslutade av regeringen. Dessa fanns på 43 olika myndigheter. Av dessa utgjorde länsstyrelserna nästan hälften. Bland beslutsorganen var myndighetschefen ordförande i en tredjedel. Ett antal beslutsorgan saknade representation från myndigheten över huvud taget.¹² Även om ingen motsvarande kartläggning har gjorts senare, finns det ett antal exempel på nya beslutsorgan i myndighetsvärlden, som återspeglas i de nya myndighetsinstruktioner som utfärdats för att gälla från och med 2008. Där skiljer man mellan rådgivande och beslutande organ som inrättats av regeringen.

I instruktionen för den nya myndigheten Arbetsförmedlingen (2007:1030) anges t.ex. att partsrådet är ett rådgivande organ på nationell nivå. Även sammansättningen av rådet anges. Generaldirektören är ordförande och partsrepresentanterna utses av Arbetsförmedlingen efter samråd med de representerade organisationerna (se instr. 21, 22 och 24 §§).

Ett exempel på en mer långtgående styrning är då regeringen inte bara bestämmer uppgifter och sammansättning utan också utser

¹² Statskontoret 2004:9, s. 88.

ledamöterna i det särskilda organet och utser ordförande samt förordnar om att rådet ska ha ett särskilt kansli. Som exempel redovisas här Verket för näringslivsutveckling som enligt sin instruktion (2007:1155) ska ha ett råd för miljöteknik, miljödriven affärsutveckling och miljöteknikexport. Rådet ska bland annat informera regeringen om hinder som existerar för samordningen av statliga insatser och bistå Regeringskansliet i dess internationella kontakter på området. Regeringen har också bestämt att det ska finnas en kanslichef för rådet.

Ibland utser regeringen dessutom en extern ordförande, medan myndighetschefen fungerar som ordförande i andra fall. Det finns exempel på särskilda organ som inte har en enda ledamot från den egna myndigheten.

Jag ska redovisa ytterligare några exempel på den här typen av organ. Andra exempel återfinns i SOU 2004: 53 s. 154 ff.

Länsstyrelseinstruktionen

Miljöprövningen hos länsstyrelserna är anförtrodd en särskild delegation som enligt länsstyrelse-instruktionen 25 § består av en av regeringen utsedd ordförande som är jurist med domarerfarenhet och en ersättare samt ett antal miljöskunniga som utses av länsstyrelsen efter samråd med ordföranden. Detta är ett exempel på hur en viss myndighetsfunktion regleras särskilt och beslutsfattandet avskiljs från det normala. Vid beslutsfattandet är miljöprövningsdelegationen att betrakta som en särskild myndighet med avseende på offentlighetsprincipens tillämpning. I övrigt får dock miljöprövningsdelegationerna anses underställda länsstyrelsen, eftersom budgeten handhas av denna, som för övrigt också beslutar om arbetsordningen. Verksamhetsredovisning och revision ingår i länsstyrelsens samlade verksamhetsgranskning.

Naturvårdsverket

I den nya instruktionen för Naturvårdsverket som gäller från och med ingången av år 2008 har man anpassat sig till myndighetsförordningen. Verket har blivit en enrådighetsmyndighet efter att tidigare ha haft en styrelse med begränsat ansvar. Ett insynsråd tillsätts av regeringen enligt myndighetsförordningen.

Under rubriken Särskilda beslutsorgan har samlats Miljömålsrådet, Rådet för investeringsstöd och Friluftsrådet. Dessa ansvarar enligt 33 § för sina beslut och ordförandena och övriga ledamöter utses av regeringen.

Miljömålsrådet är ett samråds- och samverkansorgan i arbetet med miljökvalitetsmålen och skall varje år rapportera till regeringen om utvecklingen och om det regionala miljömålsarbetet. Vidare har rådet ansvar för övergripande information om miljömålsarbetet. Men rådet har också beslutsfattande funktioner, som innebär att man fördelar medel som behövs för uppföljningen av miljökvalitetsmålen. Dessa medel anslås direkt av regeringen i regleringsbrevet för verket. Friluftsrådet ska bland annat besluta om fördelning av verkets anslag till friluftorganisationer. Rådet för investeringsstöd skall fullgöra verkets uppgifter som gäller statliga bidrag till lokala investeringsprogram för att öka den ekologiska hållbarheten och till klimatinvesteringsprogram

Under rubriken Särskilda rådgivande organ återfinns Miljöforskningsnämnden, Tillsyns- och föreskriftsrådet, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald, Rådet för avfallsfrågor, Rådet för rovdjursfrågor, Rådet för tilldelning av utsläppsrätter och Rådet för havsmiljöfrågor, vilka tydligen inte ansvarar för sina beslut, eftersom det inte särskilt anges i instruktionen. Uppenbarligen beror det på att dessa organ inte anses fatta bindande beslut utan endast har rådgivande eller beredande uppgifter. Även sådan ska ju dock utföras under myndighetsansvar. Dessa rådgivande organ har litet olika sammansättning men gemensamt är att ledamöterna utses av regeringen.

Miljöforskningsnämnden har till uppgift att ge råd till generaldirektören om fördelning av forskningsanslag. Tillsyns- och föreskriftsrådet ansvarar för register över föreskrifter och allmänna råd och är ett organ för samverkan och samråd kring tillsyns- och föreskriftsfrågor. Rådet rapporterar årligen till regeringen. Rådet för tilldelning av utsläppsrätter bereder ärenden och ger förslag till verket om tilldelningsbeslut. Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald ska medverka i rådgivningen till regeringen i vetenskapliga frågor.

Rådet för havsmiljöfrågor är enligt instruktionen 31 § ett rådgivande organ för samråd i havsmiljöarbetet och för att i havsmiljöarbetet bistå verket och samordningsgruppen för havsmiljöfrågor.

Samtliga råd förlitar sig på verkets enheter för kansligöromål. I de flesta råden har regeringen för närvarande utsett generaldirektören

till ordförande, men i Miljöforskningsrådet liksom i Miljömålsrådet utser regeringen en extern ordförande.

Som exemplet återspeglar och som jag inledningsvis konstaterat kan det finnas ett antal olika motiv för den styrning som regeringen utövar genom att skapa den här typen av organisationsstruktur. Man vill utpeka ett visst sakområde som prioriterat. Det finns behov av att särskild sakkunskap utnyttjas eller att samråd med olika intressegrupper garanteras. Man vill garantera att en viss ärendegrupp hanteras i särskild ordning men undvika att skapa ytterligare en statlig myndighet.

Oavsett motiven finns det anledning att fundera över modellens baksidor. En myndighets kansliresurser blir upplåsta, myndighetsledningens ansvar för verksamheten blir otydligt och myndigheten kan få svårigheter med att själv överblicka och prioritera i sina verksamheter. En alternativ modell för regeringen att försäkra sig om en viss handläggningsordning eller en särskild sammansättning vid beslutsfattande skulle vara att i instruktionen ge anvisningar om att en fråga ska hanteras i särskild sammansättning eller att samråd med berörda intressenter ska ske, utan att man går så långt som att själv utse ledamöter.

Om detta inte anses tillräckligt styrande, kan en ny myndighet någon gång vara ett alternativ. Det innebär en tydligare styrning och en klar prioritering av den särskilda uppgiften.

För de särskilda beslutsorganen finns en problematik som har att göra med deras självständighet i beslutsfattandet. Som jag redovisat tidigare skall enligt tryckfrihetsförordningen handlingar som utväxlas mellan organ inom samma myndighetsorganisation normalt behandlas som interna, varför reglerna om allmänna handlingar inte blir tillämpliga. Men om det inom en myndighet finns organ som har en viss självständighet uppkommer frågan om vissa handlingar som sänds från organet till myndigheten och tvärtom får karaktären av allmänna. Det kan vara fråga om självständiga avgöranden av överklagbara beslut eller avgivande av yttranden som ett stöd till myndigheten. I de fall då ett organ fått en särskild uppgift i myndighetens instruktion och då dess ledamöter har en särskild kompetens eller sakkunskap som inte finns hos myndigheten i övrigt är det troligt att organet betraktas som en självständig myndighet i vissa frågor¹³. Denna fråga måste alltså beaktas vid ärendehandläggning även internt inom myndigheten.

¹³ Se närmare Bohlin, Alf: Allmänna handlingar, Stockholm 1988, s. 190 ff.

Ytterligare en fråga rör myndighetsorganisationens överskådlighet. Det är inte helt lätt att orientera sig bland alla dess råd och nämnder. Benämningarna används osystematiskt och det är svårt att få överblick över ansvarsförhållandena. Det efterlyses ofta en mer sammanhållen syn på förvaltningspolitiken och valet av styrmedel inom den statliga förvaltningen. När det gäller användningen av beslutsorgan och rådgivande organ som regeringen styr, vore det en fördel om man kunde skapa en övergripande gemensam syn inom Regeringskansliet på hur myndighetsstyrningen och organiserandet av myndigheterna ska utformas.

6 Myndighetsbenämningar

Sedan Statskontoret avslutat sin genomgång av de statliga förvaltningsmyndigheterna¹⁴ och SCB fått till uppgift att föra ett myndighetsregister skulle man kunna hävda att vi fått en bra överblick över Myndighetssverige. Trots dessa ansträngningar är det ändå svårt att få grepp om materialet och inte minst de benämningar som används ter sig ofta svåra att förklara eller systematisera. De bidrar åtminstone inte till en ökad kunskap och förståelse hos medborgarna i allmänhet om den statliga organisationen. Frågan är på vilka sätt man skulle kunna åstadkomma en tydligare namngivning av myndigheterna.

Vid en genomgång av departementens uppräkningsregister av myndigheter och andra organ inom respektive departementsområde¹⁵ visar det sig att det finns ett antal benämningar som förekommer flera gånger. De vanligaste av dessa är styrelse, myndighet, nämnd, råd, länsstyrelse och högskola/universitet. Relativt vanliga är också delegation, institut, inspektion och sekretariat. Men man återfinner också centrum, beredning, akademi, forskningsråd och ombudsman m.m.

I kommuner och landsting förekommer också ett antal olika benämningar på myndigheterna, vilket kan bidra ytterligare till förvirringen. De vanligaste är här styrelser och nämnder, men kommunerna har möjligheter att använda egna beteckningar.

Det finns ett 25-tal olika benämningar på statliga myndigheter som används för mer än en myndighet under regeringen. Vissa av dessa är relativt tydliga eller sedan länge etablerade: myndighet,

¹⁴ Statskontoret: Statliga myndigheter 2007.

¹⁵ Se instruktion (2008:66) för Regeringskansliet.

kollegium, universitet, styrelse, verk, nämnd, inspektion och ombudsman.

Så tillkommer de udda, enstaka namnen som inte förekommer mer än en gång i listan och inte har någon privat motsvarighet: Kriminalvården, Försvarsmakten, Riksgäldskontoret, Statskontoret, Kungliga Biblioteket, Sametinget, Statens Järnvägar, Rikstrafiken, SGU, Bergsstaten, Riksantikvarieämbetet, Svenskt Biografiskt Lexikon osv.

Många av benämningarna, även de väl etablerade, förekommer även som namn på enskilda, mer eller mindre privata organ: akademi, byrå, centrum, styrelse, råd, nämnd, delegation, institut, anstalt, sekretariat, beredning.

Råd och nämnd liksom säkert ett antal andra namn används också internt inom myndighetsorganisationen som jag tidigare behandlat.

Finns det då något man kan göra åt denna röra?

Jag tror inte på en helt samordnad och enhetlig terminologi på detta område. Även om det skulle underlätta för allmänheten att förstå att man har att göra med en myndighet, är ändå komplexiteten och förändringstakten i de offentliga verksamheterna av den arten att den formella överskådligheten knappast skulle leda till större förståelse för myndighetsuppgifterna. Man skulle kunna skapa en formellt entydig benämning, t.ex. den statliga myndigheten för... men detta skulle antagligen leda till att namnet i dagligt tal skulle ersättas av en mer tillgänglig term, t.ex. försäkringskassan eller skatteverket.

Vissa rekommendationer skulle ändå kunna formuleras för departementens arbete med dessa frågor.

Kommission och kommitté borde endast användas för temporära myndigheter, kommitté för utredningar och kommission för efterhandsgranskning av en särskild händelse.

För nya myndigheter bör man i stor utsträckning använda "myndigheten för" eller ...-myndigheten. Fördelen med detta är att det normalt blir tydligt att det rör sig om en statlig myndighet, eftersom just den termen inte används frekvent inom kommunal förvaltning.

Myndighetens ledningsform bör inte återspeglas i namnet, eftersom de ledningsformer som finns inte är allmänt kända och dessutom inte alltid så livskraftiga. Särskilt bör man förstås undvika att kalla en myndighet för nämnd eller styrelse, om man inte ens har motsvarande ledningsform. Tillsynsmyndigheter kan kallas *inspektion*, utvärderande myndigheter *institut*, rådgivande myndigheter *råd*.

För befintliga myndigheter anser jag att man inte bör lägga ner stor möda på endast namnbyten just med hänvisning till det stora antalet förändringar som ändå sker.

Ibland framgår av hela namnet: *forskningsråd, statens institut för*, vad det är fråga om. Vissa myndighetsnamn är så väl inarbetade att det inte behövs någon nyordning, t.ex. Socialstyrelsen och Justitiekanslern.

Museer och högskolor och *universitet* är begrepp som används som namn på många myndigheter och är tydliga och väl inarbetade.

Jag erinrar om att jag i rapporten inte behandlat domstolarna, myndigheterna under riksdagen, beskickningar, konsulat och delegationer vid internationella organisationer. För de enskilda organ som anförtrotts förvaltningsuppgifter enligt RF 11:6 3 st.: stiftelser, bolag, föreningar etc. gäller att sådana ibland återfinns under den uppräkningslista som görs departementsvis av *myndigheter* m.fl. Det vore en lämpligare ordning att särredovisa dessa så att man tydligt kunde förstå vilka som är myndigheter och inte.

7 Slutsatser och rekommendationer

Genomgången av myndighetsorganisationen ger anledning till följande slutsatser. Begreppet statlig förvaltningsmyndighet bör användas generellt för alla myndigheter under regeringen, medan begreppen central förvaltningsmyndighet och centralt ämbetsverk inte bör användas i författningstext. Inte heller chefsmyndighet bör användas, eftersom det inte har en tydlig innebörd.

Den särskilda ledningsformen nämndmyndighet bör behållas i de fall det rör sig om en väl avgränsad verksamhet med ärendegrupper som ska hanteras av ett kollektiv. Särskilda beslutsorgan inom en myndighet bör inte vara en lösning som man tar till i tid och otid. Ansvaret för verksamheten blir otydligt. Regeringskansliet bör utveckla en gemensam syn på hur myndighetsstyrningen och organiserandet av myndigheterna ska utformas liksom för benämningarna av nya myndigheter.

Rapporten har inte behandlat de olika ledningsformerna särskilt, men i samband med genomgången av de nya myndighetsinstruktionerna framgår det att vi fortfarande inte kan säga att det endast förekommer tre ledningsformer. Styrelse med begränsat ansvar lever kvar, om än i skymundan, och de nya insynsråden har en oklar ställning. Det kan finnas anledning för kommittén att åter överväga frågorna om ledningsformer och om författningsregleringen av dessa.

En mer övergripande slutsats som gäller organiserandet av det statliga åtagandet är att förvaltningspolitiska kommissionens överväganden och rekommendationer i viss utsträckning fortfarande är aktuella. När det gäller den grundläggande frågan om val av myndighetsform eller användning av enskilda organ för offentliga förvaltningsuppgifter hävdade kommissionen att myndighetsformen normalt bör vara självklar för större delen av det statliga åtagandet. Man menade också att man i varje särskilt fall, när man överväger att överlämna en uppgift till enskilda skulle ta ställning till det tilltänkta organets lämplighet för uppgiften och uttryckligen ange i vilken mån det offentlighetsliga regelsystemet ska tillämpas.¹⁶

Genomgången har också visat att RF 11:6 behöver ses över, vilket rimligen kommer att ske i grundlagsutredningen. När det gäller regeringens styrning av myndigheterna kan man notera att de nya stora myndigheterna med lokala kontor innebär ett större utrymme för den enskilda myndigheten att internt styra den omfattande organisationen. Det flitiga användandet av särskilda beslutsorgan är å andra sidan en metod att öka regeringens styrning.

Regeringens ansvar att styra riket och sina myndigheter förvaltas av Regeringskansliet som en sammanhållen myndighet. En effektiv förvaltningspolitik måste bygga på att det sker en samordning och ett samarbete kring myndighetsstyrning, terminologi och syn på förvaltningspolitiken inom Regeringskansliet.

¹⁶ SOU 1997:57 s. 10 f.

Referenser

- Bohlin, Alf: *Allmänna handlingar*, Juristförlaget 1988
- Bohlin, Warnling-Nerep: *Förvaltningsrättens grunder*, 2 uppl. 2007
- Holmberg, Stjernquist m.fl.: *Grundlagarna*, 2 uppl. 2006
- Marcusson, Lena: *Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet* 1989
- Petersson, Olof: *Den offentliga makten* 2007
- Warnling-Nerep, Lagerqvist Veloz Roca, Reichel: *Statsrättens grunder*, 2 uppl 2006
- Riksrevisionen 2007:27 *Statligt bildade stiftelsers årsredovisningar*
- SOU 1997:38 *Myndighet eller marknad*
- SOU 1997:57 *I medborgarnas tjänst*
- SOU 2004:23 *Från verksförordning till myndighetsförordning, Statskontorets rapport 2004:9 Myndigheternas ledning och organisation*
- Statskontorets rapport *Statliga myndigheter* 2007
- Förvaltningsrättslig Tidskrift 2007:3

Den centrala förvaltningens struktur

Per Molander

Sammanfattning	102
1 Den offentliga sektorns grundproblem	102
2 Analysinstrument	105
3 Huvudmannaskap, finansiering och produktion	115
4 Principal-agent-problemet i den statliga myndighetssfären	133
5 Mot en mer enhetlig myndighetsstruktur?	160
Referenser	167

Sammanfattning

Den centrala förvaltningens struktur diskuteras i rapporten med utgångspunkt i tre fundamentala problem: gränsdragningen mellan offentligt och privat, formerna för det offentliga åtagandet och hanteringen av principal-agent-problemet i den offentliga sektorn. Med hjälp av denna begreppsapparat identifieras en standardform för den offentliga sektorns olika delsektorer, som bygger på komponenterna *policyformulering, myndighetsutövning och tjänsteproduktion*, samt *tillsyn och utvärdering*.

Huvudslutsatsen av genomgången är att det på vissa områden ser ut att finnas möjligheter till sammanläggning av myndigheter, medan det på andra områden saknas myndigheter. Generellt sett är utvärderingsfunktionen underförsörjd; självständiga utvärderingsorgan saknas helt exempelvis inom försvaret och energipolitiken, medan kapaciteten eller organisationsformen framstår som inadekvata inom områden som utbildning och hälso- och sjukvård.

Beträffande formerna för det offentliga åtagandet konstateras att myndighetsformen med skattefinansiering och huvudansvar för produktionen av tjänster (och givetvis myndighetsutövning) är och bör vara huvudalternativet men samtidigt att andra former kan var motiverade i vissa situationer. Problemen med att överlåta delar av grundfunktionerna huvudmannaskap, finansiering och produktion till andra aktörer förefaller dock ofta ha underskattats. Reformerna på detta område har inte heller genomförts konsekvent. Organiseringen av telemarknaden och friskolesystemet är två exempel på avvikelser från vad som framstår som naturliga tillämpningar av etablerade standardlösningar.

1 Den offentliga sektorns grundproblem

En diskussion av vad som är lämplig struktur för statsförvaltningen måste relateras till de fundamentala frågorna kring den offentliga sektorns dimensionering och styrning. Den första och mest grundläggande handlar om *gränsdragningen mellan privat och offentligt*. Givet att man har kommit fram till att en viss aktivitet skall vara föremål för politiska beslut, uppstår frågan vilken *form* det offentliga engagemanget skall ta. Därefter uppkommer frågan hur *arbetsuppgifterna skall fördelas* inom den offentliga sektorn – mellan departement och myndigheter, mellan stat och kommun, etcetera.

Slutligen måste frågan kring *implementeringen* av politiken beröras; riksdag och regering måste på något sätt säkerställa att den beslutade politiken förverkligas, både i ett kortare och ett längre perspektiv.

Gränsdragning mellan offentligt och privat

Att definiera gränserna för den offentliga sfären hör till politikens fundamentala problem. Frågan är politiskt laddad, men detta betyder inte att den inte kan analyseras systematiskt och objektivt. Syften med en analys är inte att räkna fram en optimal fördelning mellan privat och offentligt utan att precisera motiven för de offentliga åtagandena, att avgöra vilka typer av ingrepp som kan vara aktuella mot bakgrund av dessa motiv och att eliminera de uppenbart olämpliga alternativen.

Utgångspunkt för den analys som skisseras i kapitel 2 är en rationalistisk beslutsmodell, i vilken hushåll, företag och andra aktörer på den sociala arenan agerar på basis av sina respektive preferenser. Med utgångspunkt från en sådan beskrivning kan man identifiera ett antal typiska marknadsmisslyckanden.¹ Det offentliga roll blir då att korrigera dessa marknadsmisslyckanden.

Ämnet för denna rapport är inte det offentliga åtagandet i sig. Existerande avgränsningar tas därför med något undantag för givna. Fokus ligger på former och institutionell logik hos den centrala förvaltningen och arbetsfördelning gentemot den privata sfären, under förutsättning att det offentliga huvudmannskapet är i stort sett korrekt definierat.

Formerna för offentliga ingrepp

Om en viss aktivitet skall bli föremål för ett offentligt ingrepp därför att det föreligger ett eller flera marknadsmisslyckanden, måste det preciseras vari den offentliga insatsen skall bestå. De centrala valen rörande det offentliga ingreppets form gäller *huvudmannskap*, *finansiering* och *produktionsansvar*. I huvudmannskapet ingår som ett minimum att reglera verksamheten mer eller mindre utförligt och att tillse att denna reglering efterlevs. Finansieringen kan skötas helt i offentlig regi eller garanteras på annat sätt, såsom genom

¹ Termen *marknadsmisslyckande* är egentligen inte särskilt lyckad, eftersom det handlar om den mycket vidare kategorin av situationer där det råder ett glapp mellan individuell och kollektiv rationalitet, men termen är etablerad.

privata avgifter, medfinansiering eller andra hybridformer. Ansvar på produktionen slutligen kan vila helt på den offentliga sektorn själv eller på andra aktörer (företag, organisationer eller enskilda) via avtal.

Formerna för det offentligt ingreppet kan varieras relativt oberoende i dessa tre dimensioner, varför antalet kombinationer är stort, i synnerhet om man beaktar alla de hybridlösningar som förekommer. En analys av dessa alternativ och de krav de ställer är huvudämnet för kapitel 3 i rapporten.

Arbetsfördelning inom offentlig sektor

Den offentliga sektorn är ingen monolit, och ett antal alternativ står ofta till buds för att omsätta ett offentligt huvudmannaskap i praktik. Den klassiska frågan är om ansvaret skall vila på nationell eller på regional/lokal nivå. Arbetsfördelningen mellan stat å ena sidan och kommun och landsting å den andra kan se ut på många sätt. I vissa fall är uppgiftstilldelningen mer eller mindre självklar, men i många fall finns argument för och emot olika alternativ. Internationellt är spridningen stor vad gäller decentraliseringsgrad, finansiell självständighet på regional och lokal nivå, och så vidare. Hur arbetsfördelningen görs är betydelsefullt; man kan inte utgå från att full intresseharmoni råder mellan stat och kommun.

Även *inom* statlig sektor finns en arbetsfördelning att reglera. Vad skall utföras av departement och vad skall göras av myndigheter? Krävs en eller flera myndigheter för att lösa uppgiften?

I denna rapport tas den existerande arbetsfördelningen i stort för given, både mellan stat och kommunal sektor och mellan departement och myndigheter.² Däremot diskuteras i ett antal fall hur många myndigheter som kan krävas för en väl fungerande verksamhet.

Vidare ses problemen i rapporten ur ett statligt perspektiv. Det innebär exempelvis att frågor om den kommunala självstyrelsens räckvidd och innebörd inte berörs.

² Om arbetsfördelningen mellan stat och kommun finns en stor litteratur; se Molander (2002) och Davidsson (2004) med vidare referenser. Beträffande arbetsfördelningen mellan departement och myndigheter, se Molander m.fl. (2002).

Implementering

Att riksdag och regering har fattat ett beslut innebär inte automatiskt att de politiska intentionerna blir verklighet. Implementeringen kräver stor omsorg. Grundproblemet är att varje verksamhet av någon komplexitetsgrad förutsätter en långtgående arbetsfördelning mellan uppdragsgivare och uppdragstagare, ofta i flera led. Eftersom man generellt inte kan utgå från att full intresseharmoni råder mellan de båda parterna i en sådan relation, ställs särskilda krav på hur relationen arrangeras, vilka incitament som etableras, etcetera. Detta är ämnet för kapitel 4 i rapporten.

Analysens syfte

Huvudsyftet är att analysera vilka konsekvenserna blir av olika val i ovanstående avseenden och vilka krav respektive val ställer på den institutionella utformningen av den statliga sektorn, mot bakgrund av den interna logiken hos olika lösningsalternativ. För varje delsektor inom den statliga sektorn kan man skissera en grundorganisation som uppfyller vissa fundamentala krav och som kan bilda utgångspunkt för en diskussion av hur en sektor bör organiseras. Detta innebär naturligtvis inte att det inte finns alternativ till denna grundlösning, blott att bevisbördan flyttas till den som förordar en annan lösning.

Fokus ligger i enlighet med uppdraget på förvaltningens *struktur*, definierad i ovanstående dimensioner. En utgångspunkt har därvid varit att strukturen och sättet att organisera spelar stor roll, måhända större än de styrdokument, styrelseformer och tillsättningsärenden som tilldrar sig uppmärksamhet i den allmänna debatten.

2 Analysinstrument

2.1 Det offentliga åtagandet³

I den rationalistiska beslutsmodell som är utgångspunkten för analysen nedan antas hushållen, företagen och andra aktörer i samhället välja mellan olika handlingsalternativ på basis av sina respektive preferenser. Hushållen söker maximera sin nytta under

³ En mer utförlig presentation av analysjälpmedlen i detta avsnitt ges i Molander (1999).

givna budgetramar, företagen söker maximera avkastningen på kapitalet etc. Detta decentraliserade beslutsfattande kan under vissa, ganska orealistiska, förutsättningar visas leda till effektiva utfall.⁴ Med effektivitet menas i detta sammanhang att välfärden inte kan ökas för någon utan att den samtidigt minskar för någon annan (s.k. Pareto-effektivitet).

Samtidigt som detta kan utnyttjas som ett argument för decentraliserat beslutsfattande, är det klart att förutsättningarna långt ifrån alltid är uppfyllda och att det därför uppkommer *marknadsmisslyckanden*.⁵ Nischen för offentliga åtaganden blir mot denna bakgrund att undanröja sådana marknadsmisslyckanden.

Marknadsmisslyckanden kan systematiseras på olika sätt; en möjlig kategorisering ger följande lista:

- *Negativa externa effekter*: Det klassiska exemplet är negativ miljöpåverkan från produktion eller konsumtion (utsläpp av toxiska substanser, buller etc.).
- *Kollektiva nyttigheter eller mer allmänt positiva externa effekter*: Typiska exempel är delar av infrastrukturen respektive spridningseffekter av utbildning.
- *Lång tidshorisont*: I vissa fall räcker inte den individuella rationaliteten för att garantera ett uthålligt nyttjande av en resurs. Den svenska skogsvårdslagen skapades vid förra sekelskiftet för att råda bot på denna typ av marknadsmisslyckande.
- *Informationsbrist*: När varor och tjänster har högt kunskapsinnehåll, råder en asymmetrisk situation mellan producent och konsument, som kan leda till marknadsmisslyckanden.
- *Autonomibrist*: Om den som skall fatta beslut av någon orsak inte är beslutsfärdig, som fallet är vid alkohol- och drogmissbruk, finns också risk för felaktiga jämvikter.
- *Bristande konkurrens*: Grundmodellen förutsätter att producenter och konsumenter var och en är så små att de inte kan påverka marknaden signifikant. I situationer med en eller få producenter eller konsumenter gäller inte detta. Konkurrensvårdande myndigheter har till uppgift att övervaka marknader ur detta perspektiv.

⁴ För en auktoritativ framställning av standardresultaten, se t.ex. Arrow & Hahn (1971). En kritisk diskussion av standardmodellens fundamenta förs i Ackerman & Nadal (2004).

⁵ Termen marknadsmisslyckande är egentligen alldeles för snäv, eftersom det handlar om ett glapp mellan individuell och kollektiv rationalitet som uppträder i långt fler situationer än på marknader, men termen är etablerad.

Det kan också hända att marknadsjämvikten är effektiv men inte anses fördelningsmässigt acceptabel; detta kan vara motiv för *fördelningspolitiska* ingrepp. Den kan också vara effektiv och acceptabel men inte ha önskvärda *stabilitetsegenskaper* (dvs. uppvisa konjunktursvängningar), i vilket fall det kan vara aktuellt med stabiliseringspolitiska ingrepp.

Att man konstaterar att det föreligger ett motiv för ett offentligt ingrepp av något slag är inte tillräckligt. Man måste också bestämma vad som i så fall är den bästa formen av ingrepp – en skatt, en reglering eller liknande – och dimensionera ingreppet. Om en skatt är lämplig, hur hög bör den i så fall vara? Om en viss kollektiv nytta skall produceras, i vilken omfattning skall det då ske? Dessvärre finns det ingen generell metod för att finna ett tillfredsställande svar på dessa frågor. I praktiken kommer ganska mycket av beslutet att avgöras av en politisk process som inte säkert leder till korrekta resultat i den meningen att de återspeglar medborgarnas preferenser på ett adekvat sätt.

Till ovanstående problem kommer risken för *politikmisslyckanden*. Det är inte säkert att de vidtagna åtgärderna leder till önskat resultat, och det kan också vara så att kostnaderna i vid mening för ingreppen överstiger den välfärdsvinst man gör genom att korrigera marknadsmisslyckandet.

2.2 Former för det offentliga åtagandet

2.2.1 Huvudmannaskap

Statligt huvudmannaskap är den grundläggande formen av ett statligt åtagande och innebär dels att staten på ett eller annat sätt reglerar hur en verksamhet skall bedrivas, dels ett organisatoriskt ansvar i någon form inom ramen för den juridiska personen staten. Statliga bolag eller av staten grundade stiftelser innebär med denna definition inte i och för sig statligt huvudmannaskap men kan vara förenade med ett sådant. Samtidigt är det klart att statlig närvaro i form av ett större bolag eller stiftelse får konsekvenser för hur en sektor fungerar.

Statliga regleringar förekommer också på områden där staten i övrigt spelar en underordnad roll, till exempel på normalt fungerande marknader. Här inskränker sig regleringarna då till grundläggande krav på arbetsmiljö, produktsäkerhet och liknande.

Huvudmannaskap är grundläggande i den meningen att det normalt föregår de andra typerna av statligt engagemang. Som framgår av kapitel 3 är det dock tänkbart med andra typer av engagemang utan statligt huvudmannaskap.

2.2.2 Finansiering

Huvuddistinktionen vad gäller finansiering går mellan avgifter och skatter. Avgifter innebär att brukaren (i vid mening) finansierar verksamheten, medan skatter hämtas ur den allmänna fonden av skatteintäkter.⁶ Avgifter kan i sin tur vara offentliga eller helt privata. I det senare fallet bestämmer staten att en viss verksamhet (t.ex. en fordonsförsäkring) skall vara obligatorisk men överläter produktion, prissättning och uppbörd av avgifter till privata producenter.

Skatte- och avgiftsfinansiering skiljer sig i ekonomiskt hänseende genom att skatter är förenade med en dödviktskostnad (*excess burden of taxation*), vars storlek beror på bland annat skattebas, skattesats och användning. Eftersom skatter på ett eller annat sätt brukar vara relaterade till inkomster medan avgifter inte är det, anförs ofta fördelningspolitiska motiv för skattefinansiering. På grund av den nämnda dödviktskostnaden aktualiserar detta den klassiska avvägningen mellan utjämning och effektivitet i den ekonomiska politiken. Det är därför vanligt med hybridlösningar för en och samma aktivitet – partiell avgiftsfinansiering kombinerad med anslag, som fallet är inom sjukvården. Det är också vanligt att en och samma myndighet har vissa delar av sin verksamhet avgiftsfinansierad, medan andra delar är anslagsfinansierade.

En annan viktig skillnad mellan avgifts- och skattefinansierade aktiviteter är att de senare granskas i en årlig budgetprocess. Statliga offentliga avgifter granskas också årligen, men prövningen har här mer karaktären av rimlighetsbedömning. Beträffande övriga avgifter litar man i stor utsträckning till att konkurrensen fungerar.

⁶ Det finns också öronmärkta skatter, men de spelar en helt underordnad roll i det svenska skattesystemet.

2.2.3 Produktionsansvar

Medan myndigheter tidigare ofta ansvarade för all produktion inom myndighetens ram, har de flesta i dag överlåtit åtminstone någon del av produktionsansvaret till utomstående producenter. Det är vanligt beträffande stödverksamheter som bevakning, städning och lokalförsörjning. De huvudsakliga motiven har varit en vilja att koncentrera sig på kärnverksamheten och att sänka kostnaderna för driften.

Under senare decennier har det blivit allt vanligare att hela verksamheter har skilts ut från förvaltningen, antingen genom bolagisering eller genom att verksamheten lagts ut på entreprenad. Drivkraften har i dessa fall varit en mer grundläggande drift att skilja myndighetsuppgifter från ren tjänsteproduktion som kan bedrivas i kommersiella former. Ett särskilt uttryck för denna lösning är den så kallade *common carrier*-principen för infrastruktursystem, som innebär att staten behåller ett traditionellt ansvar för kärnan i infrastrukturen (t.ex. elnätet, järnvägsnätet), medan kommersiella operatörer konkurrerar om tjänstemarknaden genom att köpa sig tillträde till denna infrastruktur.

2.3 Principal-agent-problemet

2.3.1 Definitioner

En långt driven arbetsfördelning är ett av det moderna samhällets huvudkaraktäristika. Både hushåll och företag är mer eller mindre beroende av andra för sin försörjning med grundläggande varor och tjänster. Formellt kan detta uttryckas som relationer mellan uppdragsgivare och uppdragstagare (på engelska *principal* och *agent*). Samtidigt som sådana relationer är en förutsättning för det industriella samhällets produktivitetsutveckling är de förknippade med en rad problem. I många sammanhang är relationerna informella, och menings-skiljaktigheter kan då uppkomma beträffande tolkningen. Men även om det föreligger ett formellt kontrakt kan det uppkomma problem, eftersom *alla kontrakt med nödvändighet är ofullständiga*.

För att en relation av detta slag skall fungera krävs tre saker: ett tydligt formulerat *uppdrag*, *information* om hur uppdragstagaren genomför sitt uppdrag och *sanktionsmöjligheter* i de fall uppdraget inte genomförs i enlighet med vad som överenskommits (respektive

belöningar i motsatt fall)⁷. Lättast att uppfylla dessa krav är det om det existerar ett formellt kontrakt som specificerar uppdraget, såsom fallet normalt är i den privata sfären.

2.3.2 Den offentliga sfären som en kedja av P/A-relationer

Den svenska regeringsformen inleds med orden ”All offentlig makt utgår från folket”. Formuleringen kan ses som en nyttig påminnelse om att de som arbetar inom den offentliga sektorn ytterst tar sitt uppdrag från medborgarna. För analysen av de problem som uppkommer i utövandet av offentlig makt kan det vara fruktbart att se relationerna mellan olika instanser som en serie av uppdragsförhållanden. Medborgarna väljer sina representanter i riksdagen i allmänna val. Riksdagens sammansättning avgör sedan vem som kan bli statsminister och hur regeringen kommer att se ut. Regeringen har till sitt förfogande en förvaltning för att omsätta sitt program i praktisk politik. I vissa sektorer kompliceras situationen av att det är kommuner eller landsting som har ansvar för produktionen av de offentliga tjänster som är det konkreta uttrycket för den politiska majoritetens vilja.

Inom den offentliga sfären är situationen av flera anledningar mer komplicerad än i den privata. Uppdragen är ofta otydligt formulerade; kontraktens ofullständighet blir här kännbar. Särskilt påtagligt har det varit i länder som Nya Zeeland som gått långt i riktning mot en formaliserad kontraktsstyrning.⁸ Sanktionsrepertoaren är begränsad, eftersom vissa typer av belöningar och sanktioner sällan eller aldrig utnyttjas inom denna sfär. Generellt får normer större betydelse än materiella incitament i den offentliga sfären.⁹ Desto viktigare blir därför informations- och återföringsmekanismerna, eftersom de avgör vilket underlag uppdragsgivaren har för att utkräva ansvar och skapa ett normtryck gentemot uppdragstagaren.

Förenklat kan uppdragskedjan åskådliggöras som i diagrammet nedan. Uppdragskedjans centrala axel går från väljarna via riksdag, regering och förvaltning tillbaka till medborgarna. Information åter-

⁷ Teoribildningen kring situationer med så kallad asymmetrisk information är mycket omfattande. För en enkel introduktion med tillämpning på den offentliga sfären och vidare referenser, se Lindbeck m.fl. (2000) och Andersson (2002). Mer avancerade framställningar är Laffont & Tirole (1993) och Bolton & Dewatripont (2005).

⁸ Detta aktualiserades bl.a. efter olyckan vid Cave Creek; se State Services Commission (1998).

⁹ Le Grand (2003).

förs i ett antal mer eller mindre lokala loopar. Alla större myndigheter har en egen internrevision i enlighet med den ordning som först fastlades i 1995 års internrevisionsförordning.¹⁰ Fram till omorganisationen av den statliga revisionen 2003 fungerade därutöver Riksrevisionsverket som en form av internrevisionsorgan för hela den statliga sektorn, underställt regeringen. Efter omorganisationen är Riksrevisionen en myndighet under riksdagen, och regeringen saknar revisionsorgan gentemot myndighetsfären.¹¹

På analogt sätt kan JO ses som ett externt tillsynsorgan underställt riksdagen och JK som regeringens interna tillsynsorgan vad gäller rättsenligheten i myndighetsutövningen.¹²

I de sektorer där kommunerna eller landstingen bedriver myndighetsutövning eller är producenter av offentliga tjänster har motsvarande statliga sektorsorgan ett tillsynsansvar (exempelvis Skolverket och Socialstyrelsen).

Besvärskanaler har också en roll som kontrollmekanismer. De är normalt ärendestyra och skiljer sig därigenom från systeminriktade utvärderingsorgan, men även enstaka ärenden kan ibland tjäna som utgångspunkt för principiella diskussioner.

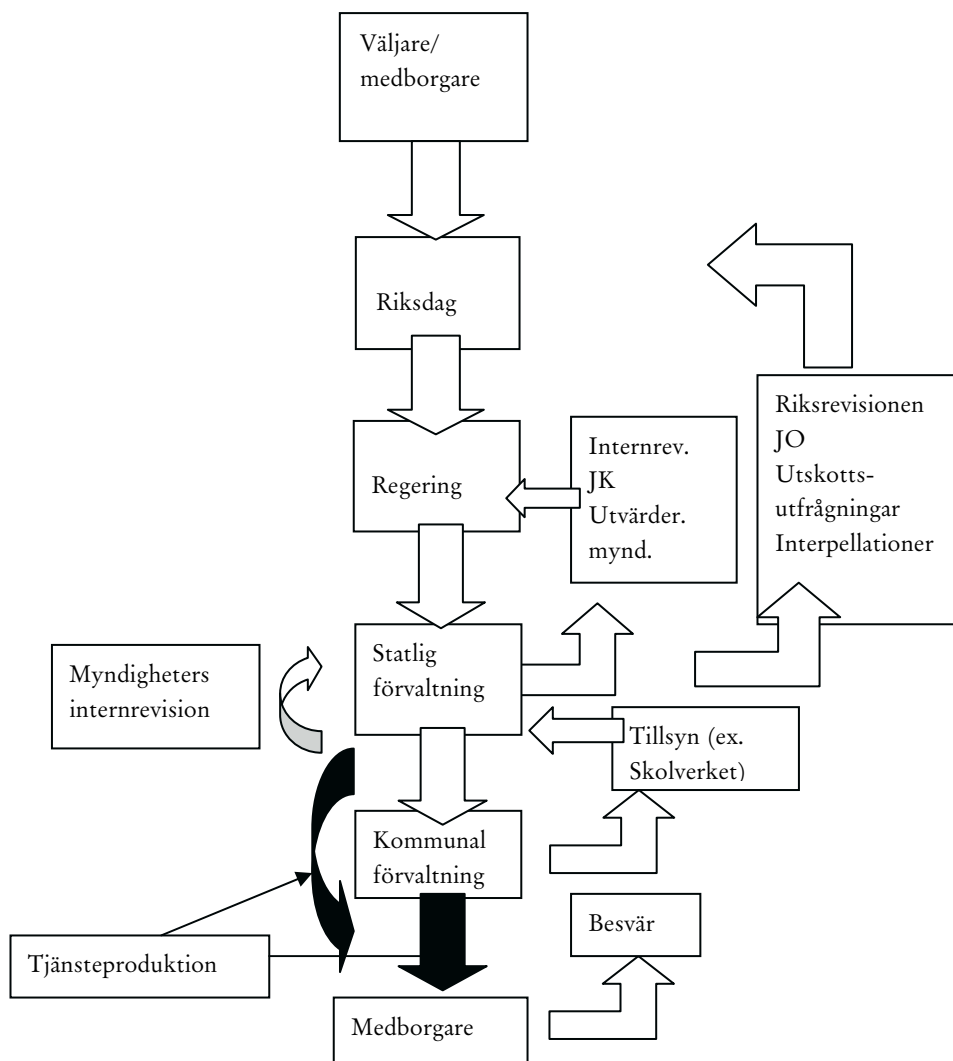
Generellt gäller att de olika tillsyns- och revisionsorganen i kraft av offentlighetsprincipen också kommer att förse medborgare, massmedia och andra intressenter med information om hur den offentliga förvaltningen fullgör sitt uppdrag.

¹⁰ SFS 1995:686.

¹¹ En utredning med uppdrag att lösa detta problem och även att föreslå en förstärkning av internrevision i staten i allmänhet avlämnade sitt betänkande hösten 2003 (SOU 2003:93).

¹² JK har även andra uppgifter, som faller utanför ramen för denna framställning.

Diagram 2.1



Schematisk bild av uppdragsrelationer och informationsåterföring inom den offentliga sektorn. De lodräta ofyllda pilarna mellan över- och underordnade organ avser normering och i förekommande fall belöningar eller sanktioner, medan återföringspilarna avser information som går från de utförande organen till de normerande, regering och riksdag. Fyllda pilar avser leverans av de slutgiltiga tjänsterna till medborgarna (myndighetsutövning resp. ren tjänsteproduktion).

2.3.3 P/A-modellens användning

Principal-agent-modellen är ursprungligen utvecklad för att beskriva och analysera förhållanden inom den ekonomiska sfären, närmare bestämt inom den disciplin som kallas *industrial relations*. Exempel på tillämpningar är relationerna mellan ett företags ägare och dess ledning, relationerna mellan företagsledning och anställda och förhållandet mellan parterna i ett affärskontrakt (som kan vara två företag, ett företag och staten, osv.). Det grundläggande problem som man söker analysera är hur uppdragstagarens handlande skall bringas i överensstämmelse med det som uppdragsgivaren önskar åstadkomma. Att det kan uppstå problem beror till stor del på att uppdragstagaren är bättre informerad om vad som pågår i verksamheten än uppdragsgivaren; det råder ett tillstånd av *asymmetrisk information*, och denna asymmetri är mer eller mindre inbyggd i själva situationen. Att detta är genuina problem råder det inget tvivel om; vi ser ständigt illustrationer på de intresseskillnader som råder mellan parterna, och nya lösningar utvecklas och diskuteras hela tiden (bonussystem för företagsledare, ackords- kontra timlönesystem för anställda, auktionsmekanismer m.m.).

Det är naturligtvis motiverat att ställa frågan hur relevant denna beskrivning är för relationer inom den offentliga sfären, där andra förutsättningar råder. Svaret är att denna beskrivning inte gör anspråk på att vara den slutgiltiga eller korrekta beskrivningen av den offentliga sektorns problem men att den på väsentliga punkter kompletterar och korrigerar mer klassiskt hållna beskrivningar. Det finns en tendens inom den klassiska traditionen att förbise de intressemot-sättningar som faktiskt råder mellan ett parti och dess väljare, mellan ett partis ledning och dess medlemmar, eller mellan en regering och dess förvaltning. Ett exempel på det sistnämnda är den weberska byråkratimodellen, som utgår från att en förvaltning alltid realiserar det som den politiska ledningen önskar. Det är tämligen lätt att empiriskt verifiera att alla de intressekonflikter som exemplifierats ovan är högst reella och att mycket inom den politiska sfären i själva verket blir obegripligt om man inte beaktar dessa intressekonflikter.

Framför allt mot bakgrund av den utveckling av den offentliga sfären som ägt rum inom OECD-området under senare decennier ter sig problematiserande beskrivningar av antytt slag som alltmer relevanta. De politiska partierna tappar stadigt medlemmar. Röstandet följer i minskande utsträckning traditionella klass- och intresse-

gruppsmönster, och de politiska partierna utnyttjar i kampen om väljarna delvis samma instrument som företagen i jakten på kunder. Fackliga organisationer söker attrahera medlemmar med hjälp av privata tilläggstjänster som hemförsäkringar eller bensin till lägre pris. Inom förvaltningen har den traditionella ämbetsmannarollen måst utvecklas eller ersättas med något nytt, när den klassiska, myndighetsutövande och föga omfångsrika staten har utvecklats till en stor tjänsteproducent vid sidan av den klassiska rollen. I ökande utsträckning tillämpas entreprenader inom förvaltningen, vilket reser frågor av precis samma slag som inom den privata sfären: hur skall en kommun skriva kontrakt med en producent av barn- eller äldreomsorg, vilka friheter skall producenten ges, vad är lämplig kontraktstid, och så vidare. Principal-agent-perspektivet på den offentliga sfärens relationer blir därmed alltmer relevant för varje år. Man kan gilla eller ogilla denna utveckling, men om man rätt skall förstå och analysera vad som händer, krävs beskrivningar som fångar upp det som är centralt.

2.4 Indelning av den offentliga sektorn

Den statliga sektorn kan indelas på en mängd olika sätt, beroende på syftet med indelningen. I relation till det här diskuterade *principal-agent*-problemet är de viktiga aktiviteterna *policybildning*, *produktion av tjänster* (myndighetsutövning och tjänsteproduktion) och *kontrollverksamhet* (tillsyn, utvärdering). En och samma myndigheter kan naturligtvis vara involverad i mer än sådan aktivitet, beroende på vilken länk i uppdragskedjan man betraktar.

Budgetens nuvarande huvudindelning efter utgiftsområden fastlades i samband med riksdagens budgetreform 1993–94. Genom verksamhetsområden och verksamhetsgrenar ner till enskilda anslag bildar de en heltäckande hierarki för de statliga utgifterna. De har senare kompletterats med en parallell indelning i politikområden. Syftet med dessa har varit att underlätta analysen av kostnader för och resultat av den förda politiken.

Institutionellt kan sektorn också delas in efter ansvarsområden för riksdagens utskott eller Regeringskansliets departement. Dessa överensstämmer inte sinsemellan och inte heller med utgifts- eller politikområden.

De föregående indelningarna är specifikt svenska och ser annorlunda ut i andra länder. För att möjliggöra internationella jäm-

förelser har man inom FN:s ram etablerat en funktionell indelning av de statliga utgifterna, *Classification of Functions of Government* (Cofog). Den utgör en möjlig hierarkisk indelning av den offentliga sektorn bland alla andra tänkbara, men den har alltså det företrädet att den är internationellt fastställd. Som i alla indelningar kan det ibland uppstå tveksamhet kring vart en viss utgift skall hänföras, vilket också skapar en viss osäkerhet i de internationella jämförelser som görs. Cofog utgör inte desto mindre en viktig norm, och den kommer också att följas i sektorgenomgången i denna rapport.¹³

3 Huvudmannaskap, finansiering och produktion

Som konstaterades i avsnitt 2.4 kan formerna för det offentliga åtagandet beskrivas med hjälp av komponenterna huvudmannaskap, finansiering och produktion. Dessa tre dimensioner är i princip oberoende, vilket ger åtta tänkbara kombinationer från ren marknad utan statligt engagemang till fullt statligt ansvar för såväl huvudmannaskap som finansiering och produktion. I själva verket förekommer hybrider mellan dessa renodlade former ganska ymnigt, vilket gör att den faktiskt förekommande variationsrikedomen blir väsentligt större.

Det är värt att understryka att även i de kombinationer där staten väljer en extensiv form för sitt engagemang kommer en statlig myndighet att på ett eller annat sätt bli involverad, om inte annat så för att administrera en transferering till den mottagare som är ansvarig för verksamheten i fråga. Vad diskussionen alltså handlar om är formen för och intensiteten i det statliga engagemanget – vilka administrativa krav som ställs, vilka konsekvenser olika lösningar får för träffsäkerheten i det statliga åtagandet, etcetera.

Kategoriseringen i det följande görs med avseende på den dominerande lösningen inom respektive verksamhet. Beteckningen *b* avser ”inget statligt huvudmannaskap”, medan *H* betecknar motsatsen, och samma konvention följs beträffande de båda övriga dimensionerna. De olika lösningarna behandlas efter stigande grad av offentligt engagemang. Inom varje kategori exemplifieras åtgärder avseende olika typer av marknadsmisslyckanden.

¹³ Det finns en rad andra indelningar i litteraturen. Premfors m.fl. (2003), kap. 4, presenterar en indelning som ligger någonstans mellan ovanstående indelning i policybildning/produktion/tillsyn och Cofog:s ensiffernivå.

3.1 hfp – ren marknad

Även i de fall då staten väljer att överlämna såväl huvudmannaskap som finansiering och produktion till icke-statliga aktörer – hushåll, företag, organisationer – är staten normalt på ett eller annat sätt närvarande. Marknader skall övervakas med avseende på sin centrala uppgift, att effektivt tillfredsställa konsumenters efterfrågan på varor och tjänster, vilket kräver konkurrensvårdande insatser. Negativa miljöeffekter av produktion och konsumtion regleras i lagstiftning och övervakas av både statliga och kommunala myndigheter. För att stimulera produktionen av kollektiva nyttigheter ger det offentliga stöd, exempelvis inom kultur- och naturvården. För att hantera långsiktiga avvägningsproblem inom skötseln av det skogliga ekosystemet finns en skogsvårdslagstiftning och en förvaltning med uppgift att tillse att denna lagstiftning efterlevs.

På marknader råder att asymmetriskt förhållande beträffande information – producenter är bättre informerade än konsumenter – vilket är motivet för lagstiftning och övervakning beträffande produktsäkerhet, certifiering och så vidare, men också en mer allmänt hållen konsumentupplysning. Asymmetri är dock inget krav för ett offentligt ingripande; arbetsförmedling i offentlig regi kan ses som ett motmedel mot informationsbrist hos båda parter som syftar till en bättre fungerande arbetsmarknad. Åtgärder mot autonomibrist är av naturliga skäl sparsamt förekommande på marknader, men restriktioner beträffande reklam riktad till barn och reklam för alkohol och tobak, liksom kampanjer för en hälsosam livsstil är exempel på sådan relativt mjuk reglering som kan vara aktuell i dessa fall. Den omdiskuterade filmcensuren är ytterligare ett exempel.

Fördelningspolitiskt motiverade ingrepp förekommer exempelvis på arbetsmarknaden genom lagstiftning och övervakning mot diskriminering. I någon mån kan man se ett fördelningspolitiskt inslag hos alla statliga marknadsregleringar som påverkar en situation där centrala resurser är ojämnt fördelade mellan olika samhällsgrupper, men det blir naturligtvis annorlunda i de situationer där ingreppen uttryckligen motiveras med fördelningspolitiska argument.

Stabiliseringspolitik slutligen är en klassisk nisch för statliga ingrepp genom stimulerande eller åtstramande åtgärder. Förutsättningarna har under senare decennier förändrats genom en omfattande forskning kring problemen med stabiliseringspolitiska ingrepp, och instrumenten för stabiliseringspolitiken har också förändrats över tiden, men enighet råder om att ingrepp i någon form är motiverade.

Diskussion

De centrala uppgifterna för staten i situationer med ren marknadsstyrning är att vårda konkurrensen och kompensera den naturliga asymmetri beträffande information som råder mellan producenter och konsumenter. Detta är uppgifter som svårligen kan skötas av någon annan än staten. Det finns visserligen konsumentorganisationer som arbetar med detta syfte, men på små marknader som den svenska är förutsättningarna väsentligt mindre gynnsamma än på en stor marknad som den nordamerikanska. Transaktionskostnaderna för att organisera stora konsumentgrupper stora i jämförelse med de potentiella vinsterna.

En möjlighet är att staten väljer bolagsform för själva verksamheten, såsom fallet är med SP Sveriges Tekniska Forskningsinstitut (tidigare Statens Provningsanstalt). En helt annan sak är att överlämna själva övervakningen åt marknaden genom så kallad självsanering eller via entreprenad. Detta har bland annat föreslagits för bilprovningen. En offentligt reglerad bilprovning har flera motiv, bland annat att reducera de negativa externa effekterna av att köra bristfälliga fordon och att stimulera till bättre underhåll av fordonen. Men Bilprovningens årliga publicering av testresultat och fordonsekonomi har också stor betydelse för att stärka konsumenternas informationsunderlag på bilmarknaden, samhällsekonomiskt kanske en lika stor betydelse som den direkt säkerhetshöjande effekten av verksamheten. Betydelsen understryks av att vissa billeverantörer tidvis har erbjudit konsumenterna gratis tester inför den årliga bilprovningen för att reducera antalet anmärkningar och därmed förbättra statistiken för det egna märket. Om märkesverkstäderna tillåts överta ansvaret för bilprovningen så som har föreslagits, finns en betydande risk att rapporteringen om felfrekvensen snedvrids. Detta framstår därmed som en riskabel lösning. Det är värt att notera att staten i många andra sammanhang inte accepterar självsanering som enda kontrollmekanism, som illustreras av exempelvis livsmedelssektorn, sjukvården, och advokat- och mäklartjänster.

3.2 hFp

Ett arrangemang i vilket det offentliga finansierar hela eller delar av verksamheten samtidigt som såväl huvudmannaskap som produktion hör till den privata sfären är en svårhanterlig kombination. Det är

dock inte helt ovanligt att offentliga medel slussas till organisationer och i vissa fall till enskilda för att producera kollektiva nyttigheter eller komplettera offentliga insatser; totalt sett rör det sig om betydande belopp. Exempel på det första är stöd till fristående museer, konstnärstipendier, presstöd och stöd till idrottsorganisationer. Motivet i dessa fall anges ofta vara att man av omsorg om fundamentala friheter (konstnärlig frihet, yttrandefrihet etc.) vill hålla armlängds avstånd till verksamheten. Exempel på det senare är stöd till underhåll av privatägda fastigheter med bedömt kulturvärde.

Organisationer som kompletterar en i huvudsak offentligt organiserad verksamhet kan komma i fråga för stöd under speciella förutsättningar. Det kan gälla organisationer för tidigare missbrukare som arbetar för att motverka återfall, vissa inslag i det internationella utvecklingssamarbetet eller inhemsk stödverksamhet som Stadsmissionen. Motiven är i sådan fall att det finns ett inslag av idealitet som möjligen gör att man får mer ut av de offentliga resurserna om de tar omvägen över en organisation än om det offentliga har hand om hela verksamheten. Det krävs självfallet en noggrann analys i det enskilda fallet för att verifiera att så också sker.

Diskussion

Bohm gjorde i en tidig ESO-rapport följande balanserade bedömning av enskildas och organisationers möjligheter att ersätta det offentliga i huvudmanna- och producentrollerna:

Det är svårt att se några möjligheter till massiva överflyttningar av produktionsuppgifter från offentlig sektor till frivilligsektorn, ens med i allt väsentligt bibehållen offentlig finansiering, om man avser att produktionens karaktär skall förbli oförändrad.

Möjligheterna att lyfta över även huvuddelen av finansieringen av sådana produktionsuppgifter är än mer begränsade, åtminstone på kort sikt. Någon märkbar minskning av skattefinansieringen genom ökade frivilliginsatser i pengar eller i natura (främst arbete) är därför knappast möjlig utan att verksamheten i fråga minskar eller får väsentligt annorlunda inriktning.¹⁴

Det finns flera problem med denna kombination av huvudmannaskap, finansiering och produktion. Det första är att verifiera att syftet med det offentliga ingreppet uppnås. Om det bara rör sig om

¹⁴ Bohm (1985).

att verifiera att en viss verksamhet kommer till stånd, är det ett hanterligt problem, men om det offentliga har mer preciserade motiv bakom sitt engagemang, kan det vara svårare. Exempelvis motiveras stödet till idrottsrörelsen främst med att det engagerar stora grupper av ungdomar i fostrande och samhällsdanande verksamhet. Det skall dessutom befrämja folkhälsan genom engagemang på bredden och samtidigt fungera som stimulans till elitidrotten. De få studier som har gjorts tyder på osäker och dålig måluppfyllelse. Det offentliga stödet har generellt lett till en professionalisering av en tidigare folk-rörelse, och elitsatsningar har fått en dominerande plats på idrottsklubbarnas agenda.¹⁵

Det politiska problemet när det gäller positiva eller negativa externa effekter är att avgöra när de har sådan omfattning att de motiverar ett statligt åtagande, till exempel i form av en subvention; att kvalitativt påvisa sådana effekter är ofta ganska lätt. Byggnader har ofta ett skönhetsvärde som kommer andra än ägaren till godo, men det är först när detta värde är stort (som hos ett historiskt byggnadsminnesmärke) som det finns anledning att överväga offentligt stöd till underhållet. Ett rimligt krav för stöd till kultur- eller naturrelaterade kollektiva nyttigheter är att allmänheten som finansierar detta stöd ges möjlighet att se dem. Ur det perspektivet framstår kulturstöd till historiska byggnader som allmänheten inte har tillträde till som diskutabelt.

Till detta kommer problem med den rent finansiella revisionen. Offentliga bidrag till en organisation ger generellt inte möjligheter till insyn i räkenskaperna för offentliga revisionsorgan. Hur de offentliga tillskotten används och vad effekten egentligen är blir därför svårt att avgöra.¹⁶

Slutsatsen är att denna form för det offentliga åtagandet bör nyttjas sparsamt. Det naturliga alternativet är att det offentliga behåller huvudmannskapet och överlåter ett mer renodlat producentansvar för avgränsade och väldefinierade uppdrag. För den rena producentrollen är situationen gynnsammare:

Icke desto mindre finns det ett flertal verksamheter där väsentliga fördelar för samhället skulle kunna erhållas genom en överföring från offentlig sektor till frivilliga organisationer och där en prövning av dessa överföringar synes värd att göra. Fördelarna kan avse ökad anpassning till medborgarnas efterfrågan eller inbördes olika behov.

¹⁵ Ds 1993:58.

¹⁶ Så har Riksrevisionen hösten 2007 påtalat misstänkta oegentligheter inom det internationella utvecklingssamarbetet (Riksrevisionen 2007).

De kan avse ökad innovationskraft och – i några fall – ökad kostnads-effektivitet t.ex. med hjälp av tidsbegränsade entreprenader. För vissa verksamheter kan sådana fördelar uppkomma vid en samexistens av frivilliga och offentliga produktionsenheter.¹⁷

3.3 hfP

Att det offentliga ansvarar för produktion medan såväl huvudmannaskap som finansiering är privata är styrningsmässigt relativt oproblematiskt; det handlar helt enkelt om kommersiell verksamhet i offentlig regi, ofta driven i bolagsform. I en i huvudsak marknadsstyrd ekonomi krävs normalt något argument för ett sådant offentligt engagemang. Det kan till exempel gälla förekomsten av lokala monopol (vatten och avlopp, fjärrvärme m.fl.). På grund av tjänstens natur blir det här oftast fråga om kommunala angelägenheter. Andra exempel är externa effekter med regionala inslag (postutdelning) eller andra politiska bevekelsegrunder (försäljning av alkoholhaltiga drycker). I vissa anförs också konkurrenspolitiska motiv för ett statligt engagemang (Plusgirot på betalningsmarknaden, Sabo på bostadslånemarknaden). Det blir i det sistnämnda fallet viktigt att säkerställa att konkurrensen sker på rättvisa villkor.

Diskussion

Kommersiell verksamhet i offentlig regi har i flera fall uppkommit genom att man skilt ut kommersiella delar av en tidigare verksamhet som också omfattar myndighetsutövning eller annan verksamhet som inte kan drivas kommersiellt. I många fall har separationen varit lyckosam och lett till sådana positiva effekter som förutsetts – ökad produktivitet, snabbare teknisk förnyelse, och så vidare. Det förefaller dock som om den tidigare offentliga huvudmannen ibland felbedömt de konsekvenser som följt med en bolagisering, oavsett om denna varit kombinerad med en privatisering eller ej. Diskussioner har exempelvis följt på bolagiseringen av Vattenfall¹⁸ och en del kommunala försäljningar av teknisk verksamhet. En konsekvens kan bli att insyn och granskning försvåras. I viss mån kan sådan oönskade konsekvenser kompenseras genom skrivningar i bolagsordningen och ett aktivt ägarskap, men sådana instrument har sina

¹⁷ Bohm op. cit.

¹⁸ Riksrevisionen (2004).

begränsningar. Om restriktionerna blir långtgående, finns ju också en risk att vinsterna med bolagiseringen uteblir.

3.4 hFP

Att den svenska staten inte är huvudman för en verksamhet samtidigt som den ansvarar för såväl finansiering som produktion är av naturliga skäl en ovanlighet. Den blir aktuell framför allt i internationella sammanhang, där Sverige till följd av åtaganden gentemot organ som FN eller EU genomför program eller operationer. Exempel är fredsbevarande insatser, åtgärder mot gränsöverskridande miljöförurening eller verksamhet inom tullen som syftar till att vidmakthålla EU:s gemensamma handelspolitik. Något väsentligt annorlunda sätt att genomföra verksamheten finns egentligen inte i dessa fall, även om vissa mindre centrala inslag i verksamheten naturligtvis kan överlåtas åt annan utförare.

Kombinationen är emellertid aktuell också när staten bildar en stiftelse, eftersom stiftelsegrundandet per definition innebär att huvudmannen träder tillbaka och skapar ett självständigt juridiskt subjekt.

Diskussion

Det finns två former av stiftelser, äkta och oäkta. De förra är finansiellt oberoende genom kapital tillskjutet vid grundandet, medan de senare är beroende av årligen tillförda medel. Stiftelsebildningens irreversibla karaktär gör den äkta stiftelsen diskutabel ur demokratisk synvinkel, eftersom framtida politiska majoriteter därmed frånhänder möjligheten att ändra beslutet. Oäkta stiftelser tillför ingenting nytt utan bidrar bara till administrativ oklarhet. Det finns därför anledning att vara återhållsam med stiftelsen som associationsform.

3.5 Hfp

Statligt huvudmannaskap kombinerat med privat finansiering och produktion förekommer på ett antal ganska olika områden. I praktiken innebär detta att staten påbjuder en viss verksamhet i lag och reglerar den i dess huvuddrag, medan den detaljerade utformningen

och finansieringen överlämnas åt marknaden. På försäkringsområdet är detta den lösning man har valt för fordonsförsäkringen liksom för premiepensionsförsäkringen, även om staten i det senare fallet är djupare involverad genom att tillhandahålla en infrastruktur genom Premi pensionsmyndigheten. Exempel från helt andra områden är obligatorisk pris- och datummärkning i handeln och restriktioner på brukandet knutna till natur- eller kulturvärden (naturvårdsområden, k-märkning av byggnader).

Diskussion

Den aktuella kombinationen är mindre vanlig i Sverige än i många andra europeiska länder. I exempelvis Finland och Nederländerna spelar statligt reglerade men privat producerade försäkringar en större roll på socialförsäkringsområdet. De fördelar som normalt förknippas med denna lösning är bättre anpassning till enskilda försäkringstagares önskemål; nackdelen är ofta högre transaktionskostnader och ibland dysfunktionella val, som fallet har blivit med den svenska premiepensionen.¹⁹ Som diskuteras senare i detta kapitel kan en möjlig kompromiss vara att staten producerar ett grundalternativ och erbjuder en infrastruktur för påbyggnader med utrymme för personliga val.

3.6 HFp

Att det offentliga innehar huvudmannskapet för och finansierar en verksamhet medan själva produktionsansvaret överlämnas åt en utomstående är numera mycket vanligt, både inom statlig och kommunal sektor. Ett huvudmotiv har varit att huvudmannen vill koncentrera sig på kärnverksamheten och överlämna olika stödsysslor åt andra att organisera på effektivast möjliga sätt. Rena stödtjänster som städning och lokalförsörjning upphandlas nu regelmässigt över stora delar av den offentliga sektorn. En central uppgift för en myndighetsledning blir att avgöra vad som skall anses vara kärnverksamhet. Ren myndighetsutövning ingår, men därutöver kan också viss tjänsteproduktion hävdas höra hit.

En annan typ av arbetsfördelning inom denna kategori råder när organisationer står som utförare. Ett motiv kan vara att det

¹⁹ Palme m.fl. (2004).

offentliga tror sig kunna få ut mer av de resurser som förbrukas genom den ideella faktor som skall genomsyra verksamheten, i likhet med vad som sagts ovan (avsnitt 3.2). Också andra motiv kan vara aktuella, så som i fallet med de fackliga organisationernas administration av arbetsmarknadsförsäkringen.

Diskussion

Även om rationaliseringsskäl ofta talar för att delar av tjänsteproduktionen överläts åt externa producenter är det nog korrekt att hävda att detta arrangemang skärper *principal-agent*-problemet. Höga krav ställs på specifikationen av de varor och tjänster som skall levereras för att arrangemanget skall fungera, vilket – tillsammans med de sammantaget mycket stora volymer det handlar om – är anledningen till det komplicerade regelverk som i dag styr den offentliga upphandlingen världen över.²⁰ Konstruktionen förekommer dock inte bara vid formell offentlig upphandling utan också exempelvis när det offentliga stöder friskolor eller assistans till personer med funktionshinder, eller då biståndsverksamhet på fältet överläts åt organisationer.

Generellt kan sägas att entreprenader av ovanstående slag är lämpliga när det rör sig om väl specificerade tjänster vilkas resultat lätt kan mätas. Mindre lämpliga är de när det offentliga har relativt långtgående önskemål beträffande själva tjänstens utförande. Det är ofta svårt för den tillsynsansvariga myndigheten att verifiera att tjänsten utförs i enlighet med vad som fastlagts, som fallet med friskolor eller assistansersättning visar. Även det internationella utvecklingsarbetet rymmer risker av det enkla skälet att tjänsten utförs i annat land och att återföringen från verksamheten därför blir mer knapphändig. I de fall då stora volymer upphandlas vid enstaka beslut föreligger också risker för korruption, i synnerhet om besluten är omgärdade med sekretess.²¹

²⁰ Arrowsmith et al. (2000), Bovis (2005).

²¹ OECD (2005).

3.7 HfP

Att huvudmannaskap och produktion är offentligt medan finansieringen är privat är liktydigt med avgiftsfinansierad offentlig produktion. Ibland sker produktionen inom en myndighet, ibland i bolagsform. Vardagliga exempel inom den statliga sfären är den obligatoriska årliga bilprovningen, utdrag ur fastighetsregistret, television och tillhandahållande av pass. För de kommunala tekniska tjänsterna är denna lösning regel. Mer storskaliga exempel är de större infrastruktursystemen – elnätets centrala delar, järnvägsnätet med flera – där privata operatörer – ytterst konsumenterna – genom avgifter finansierar underhåll och utbyggnad av näten, medan staten är huvudman och säljer tillträde till näten på kommersiella villkor. Denna lösning, den så kallade common carrier-principen – är nu standard både i Sverige och internationellt. Den förenar ett statligt inflytande över de fundamentala delarna av samhällets infrastruktur med ett varierat tjänsteutbud. En svårighet kan vara att upprätthålla en fungerande konkurrens, om byte av operatör eller leverantör är en arbetskrävande operation. Mycket av de konkurrensvårdande myndigheternas arbete har därför varit inriktat på att underlätta leverantörsbyten.

Diskussion

Avgiftsfinansiering är en lämplig lösning när man vill skapa en viss efterfrågeorientering hos den producerande instansen och det inte finns några fördelningspolitiska invändningar mot denna finansieringsform. Valet mellan myndighet och bolag avgörs ofta av lämplighet. Om det finns inslag av myndighetsutövning och den kommersiella verksamheten inte stör denna – Lantmäteriverket är ett exempel – finns normalt inga invändningar mot att myndighetsformen bevaras.

3.8 HFP – fullt statligt ansvar

Statligt huvudmannaskap i kombination med statlig finansiering och produktionsansvar är den klassiska lösningen inom statsapparaten centrala delar – rättskipning, försvar och infrastruktur. I en utbyggd välfärdsstat av skandinavisk modell ligger också merparten av det sociala skydds nätet inom denna kategori. De tillsyns-

funktioner som krävs för att lösningar inom de övriga kategorierna skall fungera vidmakthålls också normalt av staten själv. Att huvuddelen av inkomsterna i dessa verksamheter kommer från den offentliga budgeten utesluter naturligtvis inte vissa kompletterande privata källor. Avgifter spelar en viktig roll i rättsskipningen, och många museer får delar av sina intäkter från inträdesavgifter och försäljning.

Diskussion

Någon mer omfattande prövning av det offentliga åtagandet inom de delar av den offentliga sektorn där det offentliga ansvarar för såväl huvudmannaskap som finansiering och produktion är knappast aktuell. Vad som fortgående bör prövas är, beträffande finansieringen, hur de brukare som har särskilda krav skall beredas möjligheter att komplettera med tilläggstjänster och, beträffande produktionen, om delar av verksamheten kan lyftas ut och överlämnas till externa producenter. Inför sådana eventuella omprövningar är det väsentligt att analysera vilka förändrade krav som ställs på tillsyn och sanktionsmöjligheter. En ytligt sett reducerad roll för det offentliga innebär inte minskade utan förändrade krav på kontroll och styrning.

3.9 Slutsatser

I nedanstående tablå ges en översikt över de olika kombinationerna med exempel på olika typer av marknadsmisslyckanden som man har sökt lösa.

Associationsformer för offentlig verksamhet

Myndighetsformen är och bör också vara den grundläggande associationsformen för offentlig verksamhet. Bevisbördan ligger på den som förordar något annat. Därmed är inte sagt att det inte finns situationer när det offentliga åtagandet bör utnyttja andra former än myndigheten. Den separation mellan icke-kommersiell och kommersiell verksamhet och överföring av den senare till bolagsform som genomfördes i både Sverige och andra länder under främst 1990-talet har på det hela taget varit lyckosam.²² Vad man från riksdagens och regeringens sida måste ha klart för sig är att de olika associationsformer som står till buds som alternativ har en egen inre dynamik och att övergången till en annan driftsform alltså för med sig konsekvenser som måste beaktas när beslutet fattas.²³

Stiftelsen är en inte sällan brukad verksamhetsform som det finns tämligen starka principiella argument mot. Det viktigaste är att stiftelsen, åtminstone i sin äkta form, är ekonomiskt oberoende och styrs av stadgar som inte kan ändras annat än om förutsättningarna för verksamheten har ändrats så radikalt att grundarens avsikter inte kan uppfyllas. Detta strider mot elementära demokratiska principer, som bland annat innebär att en ny politisk majoritet skall ha möjlighet att ändra tidigare beslut om de bedöms som felaktiga. Denna möjlighet finns till och med för så fundamentala bestämmelser som grundlagens, och det synes som en märklig prioritering att detaljbetonade beslut rörande allokeringen av offentliga medel är svårare att ändra. Men också andra aspekter som offentlighet och effektivitet hos den revisionella granskningen talar emot stiftelseformen.

Aktiebolaget är den dominerande associationsformen för kommersiell verksamhet. Ansvar riktas mot ägarna, och kriteriet på god skötsel är att det insatta kapitalet förvaltas effektivt. Under senare års intensiva debatt kring företagens sociala ansvar har diametralt motsatta ståndpunkter beträffande detta ansvar framförts. Vissa – företrädesvis representanter för företagen inom berörda branscher – har menat att företagen och deras medarbetare är fullt förmögna att ta hänsyn till etiska aspekter i sitt beslutsfattande, medan andra har hävdat att de varken kan eller skall ta sådana

²² Statskontoret (2004).

²³ En analys och ett förslag till renodling av formerna för statlig verksamhet presenterades vid 1990-talets mitt (SOU 1994:147, SOU 1995:93). Förslagen kom dock av olika skäl inte att realiseras i någon större omfattning.

hänsyn.²⁴ En likhet mellan företag och myndigheter är att medarbetarna i båda fallen påverkas av sin institutionella omgivning, och det är ganska givet att en kommersiell inramning för verksamheten kan förväntas leda till andra beslut i vissa situationer än en förvaltningsomgivning. Därmed är inte sagt att tjänstemän alltid fattar beslut i överensstämmelse med en allmän moralnorm; solidaritet med myndigheten kan leda i andra riktningar.²⁵ Men en övergång från en myndighetsform till en bolagsform får konsekvenser och måste föregås av en noggrann analys.

Den styrsignal som ligger i verksamhetsformen måste alltså noga beaktas när man väljer. Om man väljer myndighetsformen, vilket alltså måste vara utgångspunkten, finns det likväl betydande möjligheter att variera finansierings- och produktionsbilden, som framställningen ovan har visat.

Common carrier-principen i praktiken

Common carrier-principen i infrastruktursammanhang innebär som nämnts att staten tar ansvar för de centrala delarna av det nät som bär upp tjänsteproduktionen inom området, medan det är fritt för olika operatörer att verka inom detta nät efter att ha köpt sig tillträde. Förvaltare av det centrala nätet är med något undantag ett affärsverk. Vid sidan av den förvaltande instansen finns också en fristående myndighet med uppgift att bevaka konsumenternas intressen och att konkurrensen mellan olika operatörer sker på lika villkor – Post- och telestyrelsen, Järnvägsstyrelsen m.fl. I förekommande fall har denna myndighet också ansvar för säkerhetsfrågor inom sektorn.

Denna principiella uppläggnings har en rad fördelar. Den säkerställer statligt inflytande över vitala samhällsfunktioner, vilket är väsentligt både under normala förhållanden och ur ett beredskapsperspektiv. Samtidigt gör förekomsten att flera operatörer att köparna av tjänster får ett inflytande över utbudet. Intresset för utveckling av nya tjänster och ny teknik kan också förväntas öka.

Det iögonfallande undantaget när det gäller organisationsformen är telenätet, som följde med Telia vid bolagiseringen och den partiella privatisering som sedan genomfördes. Med en standard-

²⁴ En representativ framställning av den senare åsikten finns i Henderson (2001).

²⁵ För några ingångar till diskussionen om etik och ansvarstagande i förvaltningar och andra miljöer, se Lundqvist (1991), Molander (2005) och den tidigare citerade Le Grand (2003).

lösning enligt *common carrier*-principen hade staten stått kvar som ägare och förvaltare av det centrala telenätet (accessnätet), representerad av ett affärsverk ("Svenska telenät", om man vill undvika de associationer till en äldre organisationsform som ligger i namnet "Televerket"). Den affärsdrivande delen ("Telia") hade därefter skilts ut och fått konkurrera på jämbördiga villkor med andra privata aktörer. Några godtagbara skäl för den valda lösningen, där Telia fortfarande har kontroll över det centrala nätet och samtidigt partiellt har privatiserats, har inte presenterats. Post- och telestyrelsen har också i ett antal beslut påtalat TeliaSoneras dominerande ställning när det gäller telefonitjänster.

En försäljning av ytterligare delar av TeliaSonera bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det vore av intresse att i detta sammanhang få belyst ett alternativ i vilket telekommunikationssektorn organiseras efter de principer som numera normalt gäller inom liknande sektorer.

Common carrier-principen på socialförsäkringsområdet?

Den helstatliga organisationsformen med statligt huvudmannaskap, statlig finansiering och statligt produktionsansvar dominerar helt i det svenska socialförsäkringssystemet. Några undantag förtjänar dock att nämnas. Trafikförsäkringen, med privat finansiering och privat produktion inom ramen för ett obligatorium, har fått ökad betydelse i och med att den trafikskaderelaterade sjukvården kommit att inkluderas. Även premiepensionerna representerar en annan organisationsform, genom den statligt organiserade finansieringen och övergripande förvaltningen i kombination med ett privat tjänsteutbud (i vilket även staten deltar med ett konkurrenskraftigt alternativ).

Systemet som helhet erbjuder små möjligheter att välja. För egenföretagare som arbetar i handelsbolagsform finns några möjligheter att välja karenstid och därmed påverka sin försäkringspremie. Före egenföretagare som arbetar i eget aktiebolag finns inte den möjligheten, eftersom de betraktas som löntagare och därmed är hänvisade till de generella reglerna för löntagare. Associationsformen bestämmer därmed utrymmet för egna val, vilket kan förefalla märkligt.

Staten som huvudsaklig försäkringsgivare har ett legitimt intresse av att påverka vilka regler som gäller även för tilläggsförsäkringar,

eftersom den totala försäkringsbilden och därmed incitamenten i systemet beror av helheten. Ett exempel är den resulterande ersättningsnivån. Detta accepterades också under den statsfinansiella krisen under 1990-talet. Det kan emellertid finnas utrymme för en större utbudsvariation inom ramen för de generella regler som staten har intresse av att etablera. Man skulle med en analogi till vad som tidigare sagts om infrastrukturen kunna hävda en sorts *common carrier*-princip inom socialförsäkringsområdet. En sådan lösning skulle innebära att staten äger och förvaltar det grundläggande "nätverket" av socialförsäkringar och också fastställer regler för de andra försäkringsgivare som skulle operera på denna försäkringsmarknad. Staten skulle också vara aktör på själva försäkringsmarknaden genom att erbjuda ett konkurrenskraftigt alternativ.

De klassiska problemen på en försäkringsmarknad är två: beteenderisken (*moral hazard*) och problemet med självselektion (*adverse selection*). Beteenderisken innebär att försäkringstagarens beteende påverkas av att det finns en försäkring i riktning mot ett ökat risktagande och fler skadefall. Standardmotmedlet är självrisker. Självselektionen innebär att försäkringsgivarna genom differentiering och specialisering kan försöka dra till sig de försäkringstagare som har en gynnsam riskbild för att därigenom kunna sänka premierna. Premierna för övriga måste då höjas, vilket kan göra att fler försäkringstagare söker sig till billigare alternativ. Vissa försäkringstagare kan i värsta fall komma att ställas helt utanför systemet.

Beteenderisken är ett incitamentsproblem, medan selektionen är ett utjämningsproblem. Ser man till komparativa fördelar, är det klart att privata försäkringsgivare har bättre förutsättningar att hantera det förra, medan staten har uppenbart bättre förutsättningar att bedriva utjämningspolitik. Beroende på försäkringsområde bör det alltså ske en viss arbetsfördelning mellan stat och privata aktörer. Man kan också tänka sig att staten tar upp en avgift för tillträdet till marknaden för att finansiera subventioner till vissa kategorier försäkringstagare som har svårt att finna tillfredsställande lösningar på en försäkringsmarknad.

Principal-agent-problemet: exemplet grundläggande utbildning

Inom den grundläggande utbildningen har man i Sverige liksom i många andra länder valt en ordning där utbildningens omfattning och innehåll är fastlagda i nationellt beslutade lagar och förordningar,

medan produktionen av undervisning överläts åt primärkommunerna. Statens roll inskränker sig till reglering, tillsyn (Skolverket) och viss utvecklingsverksamhet (Myndigheten för skolutveckling). Regleringen är förhållandevis långtgående, vilket återspeglar en helt legitim strävan hos lagstiftaren att skapa en plattform av gemensamma kunskaper och värderingar hos den uppväxande generationen. Tillsynsuppgiften innebär emellertid en svår uppgift för den ansvariga myndigheten. Man kan med viss noggrannhet fastställa elevernas kunskapsnivå i olika ämnen men har mycket begränsade möjligheter att följa vad som sker i klassrummen när undervisning pågår.

På grundskolenivå är utrymmet för variation begränsat, medan möjligheterna till inriktning mot särskilda utbildningsinriktningar helt naturligt växer när man når gymnasienivå. Så länge kommunerna med några obetydliga undantag var ensamma om att erbjuda undervisning, upprätthölls också en betydande homogenitet inom skolväsendet. Införandet av friskolor i början av 1990-talet ändrade detta förhållande. Regleringen av undervisningens innehåll är av samma typ som tidigare; däremot har förutsättningar för tillsynen förändrats påtagligt till följd av den ökande heterogeniteten. Uppemot 10 procent av landets grundskoleelever går i dag i någon form av friskola.

Mot bakgrund av idén om en gemensam kunskaps- och värderingsplattform med relativt höga krav på homogenitet är friskole-reformen egentligen märklig. På grundskolenivå sker tilldelning av plats till eleverna inom den kommunala skolan på basis av närhetsprincipen, det vill säga eleverna och deras föräldrar har normalt ingen valmöjlighet. På gymnasienivå finns möjligheter att välja mellan linjer (till och med i andra kommuner än den man bor i) men eleven kan, beroende på vilken kommun det gäller, bli tilldelad en plats på vilket som helst av gymnasier där den aktuella linjen finns. För den som är beredd att studera i en friskola öppnar sig helt andra friheter; här kan man få tillgång till undervisning baserad på någon särskild pedagogik eller med en viss religiös inramning.²⁶ I syfte att öka valfriheten för elever och föräldrar hade det måhända varit naturligare att lagstiftaren först hade påbjudit valfrihet inom den kommunala skolans ram för att därefter eventuellt gå vidare med en reform i vilken fler producenter av utbildning hade fått utrymme.

²⁶ Det absoluta flertalet av landets friskolor kännetecknas antingen av en viss pedagogisk ansats eller av en religiös inriktning; se www.skolverket.se.

De långsiktiga sociala effekterna av den ökande heterogeniteten i grundutbildningen är svåra att överblicka.²⁷

De kraftigt ökade krav på tillsyn som friskolereformen och den ökade heterogenitet som den har fört med sig förefaller ha underskattats till nyligen, då statliga utredningar föreslagit en förstärkt skolinspektion inom ramen för en ny myndighetsstruktur.²⁸

Tilläggstjänster

Frågan om utrymmet för tilläggstjänster gäller inte bara socialförsäkringarna utan alla områden där man genom politiska beslut fastlägger en viss produktionsnivå att offentliga tjänster av mer eller mindre kollektiv karaktär. Den som önskar en lägre nivå än den beslutade har små möjligheter att påverka situationen, medan den som önskar en högre eventuellt kan söka komplettera med en tilläggs-tjänst som antingen är privat finansierad eller finansieras kollektivt av någon grupp av individer med gemensamt intresse i frågan.

Bevakningstjänster är ett exempel på en ganska uttalad kollektiv nytthet; polisen avskräcker genom sin (potentiella) närvaro från viss brottslighet. Vissa – såväl fysiska som juridiska personer – har ett intresse av en högre nivå än den som erbjuds av det offentliga. Det kan vara hushåll som bor i områden som är särskilt utsatta för kriminell verksamhet eller företag som har särskilda värden att skydda. För dessa kategorier är det möjligt att köpa tilläggstjänster från privata bevakningsföretag. För ett hushåll är kostnaden för sådan tilläggsbevakning av samma storleksordning som kostnaden för polisorganisationen över statsbudgeten. Ändå existerar en sådan marknad, och några politiska betänkligheter förefaller inte finnas av den anledningen.

Inom sjukvården har ett liknande problem givit upphov till en inflammerad debatt om vilka operatörer som skall ges möjlighet att erbjuda tjänster. Det finns en fungerande marknad för privatpraktiserande allmänläkare, vilket anses oproblemiskt. När det gäller mer kvalificerad sjukvård, är läget ett annat; här ses ett kompletterande utbud som ett hot mot den gemensamt finansierade sjukvården. Ändå föreligger inte någon principiell skillnad gentemot fallet med bevakningstjänster. Det oftast framförda argumentet mot sådana möjligheter till kompletteringar är att beredvilligheten

²⁷ För en diskussion av denna fråga, se Bennich-Björkman (1997).

²⁸ SOU 2007:79, SOU 2007:101; se också ESV (2006).

att bidra via skatter till den offentligt producerade tjänsten skulle minska hos dem som finansierar tilläggstjänster. Detta är av allt att döma fel i sak, eftersom de som utnyttjar tilläggstjänster också har tillgång till det offentligt finansierade utbudet och också utnyttjar detta när så är lämpligt. Dessutom borde ju detta argument i så fall också gälla bevakningstjänster; möjligheterna att köpa tilläggstjänster borde därmed begränsas kraftigt också på detta område. I själva verket är det ett allmänt utbrett fenomen att medborgarna utnyttjar de offentligt producerade tjänsterna i högst varierande utsträckning, utan att detta anses som ett problem. Alla skattebetalare i en kommun bidrar till den kommunala sporthallen oavsett om de utnyttjar den eller ej, och detsamma gäller konserthus, subventionerad kollektivtrafik och övriga offentliga tjänster.²⁹

Sammanfattningsvis borde det finnas utrymme för en mer förut-sättningslös diskussion av hur offentligt och privat producerade tjänster kompletterar varandra, och vilka förändringar som andra utbudsprofiler för de offentliga producerade skulle innebära. Detta skulle – i likhet med vad som skisserats ovan för Försäkringskassan – få konsekvenser också för myndigheternas uppgifter och eventuellt också för vad som är en optimal myndighetsstruktur.

4 Principal-agent-problemet i den statliga myndighetsfären

4.1 Typsektorns huvudkomponenter

Som konstaterades i avsnitt 2.4 kräver ett *principal-agent*-problem för en framgångsrik lösning att *uppgiften* definieras, att huvudmannen får *information* om hur utföraren bedriver verksamheten och att huvudmannen har en kontroll- och styrningsmekanism i form av *sanktioner och/eller belöningar* av olika slag till sitt förfogande för att påverka utföraren. Dessa tre huvudkomponenter i lösningen kommer till konkret organisatoriskt uttryck i varje sektor, som kan karaktäriseras genom ett antal fundamentala aktiviteter och de organ som har dessa aktiviteter som sitt ansvar:

²⁹ Om fördelningseffekterna av offentlig konsumtion, se Molander (1999b), baserat på Bergh (1998).

- *definition och precisering av uppgiften* (policyutveckling);
- produktion, som kan bestå i *myndighetsutövning*, ren *tjänsteproduktion* eller en kombination av dessa båda, samt
- *tillsyns-, besvär- och utvärderingsfunktioner*.

De sistnämnda är huvudsakligen instrument för informationsöverföring från utföraren till huvudmannen men inrymmer i vissa fall också sanktionsinslag.

Definition och precisering av uppgiften

Uppgiften beskrivs i det samlade regelverk som definierar de formella villkoren för sektorns aktiviteter: vad som skall utföras, vilka övergripande mål som riksdag och regering har för verksamheten, vilka restriktioner som skall gälla, etcetera. Normalt vilar normeringen på en av riksdagen fastställd lag och en av regeringen utfärdad förordning, varjämte en myndighet med övergripande sektorsansvar av regeringen har givits rätten att utfärda förordningar. I vissa viktiga fall, till exempel beträffande polisväsendet, föreskriver riksdagen relativt detaljerat villkoren för verksamheten direkt i lag. Till detta kommer årliga regleringsbrev från Regeringskansliet, som kompletterar de stående instruktionerna med tillfälliga uppdrag, särskilda rapporteringskrav och liknande.

Huvudaktiviteter: myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Myndighetsutövning mot enskild fysisk eller juridisk person är beslut som har rättsverkan av positivt (förmåner) eller negativt (sanktioner) slag för de berörda subjekten. *Tjänsteproduktion* är sådan verksamhet inom en myndighet som inte är myndighetsutövning, till exempel museitjänster eller sjukvård. Ofta har en myndighet att hantera både myndighetsutövning och tjänsteproduktion. En skola som meddelar undervisning bedriver tjänsteproduktion, men om skolledningen av någon skäl utdelar ett disciplinstraff, till exempel att skilja en elev från undervisningen, är detta myndighetsutövning.

Kontroll- och styrmekanismer: tillsyn, besvär och utvärdering

Den löpande återrapporteringen i årsredovisningar är huvudmannens instrument för att skaffa sig information om verksamhetens utförande. *Tillsyn* är ett kompletterande instrument med vilket huvudmannen mer selektivt kan studera ärenden eller verksamheter, om det finns indikationer på felaktig handläggning eller blott som ett inslag i en löpande kontrollverksamhet. Vid sidan av de sektorsspecifika tillsynsorganen (exempelvis Socialstyrelsen) finns generella som JO och JK. När verksamheten innebär myndighetsutövning, finns normalt också ett *besvärsinstrument* varigenom de berörda har möjlighet att uttrycka missnöje med myndighetens handläggning och kräva rättelse. Även kanaler för att framföra besvär kan vara generella (JO, länsrätterna) eller specifika (exempelvis Överklagandenämnden för högskolan). Domstolsväsendet är en viktig generell kanal för hantering av besvär. I varierande utsträckning finns också självständiga *utvärderingsorgan* för den statliga sektorn, som utför granskning av mer djupgående slag än den som åstadkoms genom tillsyns- och besvärsinstrumenten. Även inom utvärderingskategorin finns såväl generella (Riksrevisionen) som sektorsspecifika (t.ex. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, IFAU).

Kommentarer till den redovisning som följer

Det finns som redan framgått ingen invändningsfri indelning av den offentliga sektorn. Inte ens om man väljer en viss etablerad indelning som Cofog är det alltid helt klart till vilken kategori en viss myndighet skall föras. Exempelvis kan ett sektorsanknutet organ med forskningsuppgifter hänföras antingen till sektorn i fråga eller till kategorin *Utbildning och forskning*.³⁰ Vissa myndigheter har uppgifter som faller inom flera sektorer och kan då föras in antingen under dessa eller under "Allmän förvaltning". En och samma myndighet har ibland mer än en typ av uppgift enligt ovanstående klassifikation (exempelvis både tjänsteproduktion och tillsyn) och kan därför återfinnas under mer än en rubrik i sammanställningen.

³⁰ Den klassificering som följer avviker också på några punkter från den som Statskontoret redovisar i Statskontoret (2005).

4.2 Allmän förvaltning

Under rubriken Allmän förvaltning ryms generella aktiviteter som hänför sig till rikets styrelse – ledning och servicefunktioner för den juridiska personen staten, ekonomisk förvaltning m.m. – och den övergripande ekonomiska politiken. Här återfinns också generella resurser för samhällets informationsförsörjning (statistik, arkiv etc.).

4.2.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Arvsfondsdelegationen
- Ekonomistyrningsverket
- Kammarkollegiet
- Konjunkturinstitutet
- Kronofogdemyndigheten
- Kungliga biblioteket
- Kustbevakningen
- Länsstyrelserna
- Nämnden för elektronisk förvaltning
- Nämnden för lön till riksrevisorer
- Partibidragsnämnden
- Regeringskansliet och utlandsmyndigheterna
- Riksarkivet och länsarkiven
- Riksbanken
- Riksdagens arvodesnämnd
- Riksdagsförvaltningen
- Riksgäldskontoret
- Skatterättsnämnden
- Skatteverket
- Statens arbetsgivarverk
- Statens fastighetsverk
- Statens kvalitets- och kompetensråd
- Statens ljud- och bildarkiv
- Statens pensionsverk
- Statens personadressregisternämnd
- Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd
- Statens utlandslönenämnd
- Statistiska centralbyrån
- Statsrådsarvodesnämnden
- Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida)

- Tullverket
- Utrikesförvaltningens antagningsnämnd
- Valmyndigheten

4.2.2 Tillsyn, besvär och utvärdering

- Ekonomistyrningsverket
- Expertgruppen för EU-frågor (Sieps)
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)
- Finanspolitiska rådet
- Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (Sadev)
- Justitiekanslern
- Lagrådet
- Riksdagens ombudsmän (JO)
- Riksdagens valprovsnämnd
- Riksdagens överklagandenämnd
- Riksrevisionen
- Statens ansvarsnämnd
- Statskontoret

4.2.3 Kommentarer

Myndigheterna inom denna kategori återfinns i den centrala delen av varje statsförvaltning. Vad som kan skilja är dels Regeringskansliets relativa andel av statsförvaltningens totala administrativa resurser, dels i vilken utsträckning olika problemkategorier hänförs till särskilda myndigheter. Offentlighetsprincipen sätter sin prägel på den svenska administrativa miljön och gör att gränssnittet mellan myndigheter får konsekvenser för hantering och uppträdande i statsförvaltningen.

Av tillsynsorganen har Ekonomistyrningsverket, Lagrådet, NOU och Statens ansvarsnämnd sitt intresse riktat i första hand in mot den offentliga sektorn och kvaliteten hos dess förvaltning. JK, JO och Riksrevisionen intresserar sig i betydande utsträckning också för samspelet mellan förvaltningen och medborgarna, vilket i de båda förstnämndas fall understryks av deras roll som besvärsorgan. Den offentliga upphandlingen är mycket omfattande i landet (av storleksordningen 15 procent av BNP). Det tidigare tillsynsorganet

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) hade som tillsynsorgan tämligen små befogenheter. Uppgifterna har under hösten 2007 övertagits av Konkurrensverket. Besvär rörande faktiskt genomförda upphandlingar hanteras i domstol.

Beträffande utvärderingsresursen kan konstateras att Riksrevisionen är riksdagens (och indirekt medborgarnas) instrument för granskning och utvärdering som självt initierar sina studier, medan Statskontoret är regeringens organ och agerar på uppdrag från regeringen. Det nyligen skapade Finanspolitiska rådet har en utvärderingsuppgift beträffande finans- och marknadspolitiken. Sieps skulle kunna fungera som ett generellt utvärderingsinstitut för EU-politiken men har bara i begränsad utsträckning tagit den rollen.³¹ För utvärdering av det internationella utvecklingsarbetet finns Sadev.

4.3 Försvar

4.3.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Folke Bernadotteakademien
- Fortifikationsförvaltningen
- Försvarets materielverk
- Försvarets radioanstalt
- Försvarsmakten
- Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar
- Krigsförsäkringsnämnden
- Krisberedskapsmyndigheten
- Oljekrisnämnden
- Riksvärderingsnämnden
- Statens räddningsverk
- Styrelsen för psykologiskt försvar
- Totalförsvarets pliktverk
- Totalförsvarets forskningsinstitut

4.3.2 Tillsyn och utvärdering

- Försvarets underrättelsenämnd
- Vapenprojektdelegationen
- Överklagandenämnden för totalförsvaret

³¹ Sieps har nyligen utvärderats; se (SOU 2007:109).

4.3.3 Kommentarer

Inte heller beträffande den myndighetskategori som står för myndighetsutövning och tjänsteproduktion inom försvarssektorn finns något direkt anmärkningsvärt. En utredare har föreslagit en sammanslagning av Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar.³²

Tillsynsorganen är riksdagens instrument för att hålla sig underrettad om två området som har bedömts som särskilt politiskt känsliga – principer och rutiner för försvarets underrättelseverksamhet respektive etiskt ifrågasatta vapenutvecklingsprojekt.

Ett anmärkningsvärt faktum är att försvarssektorn trots sin betydelse för statsbudgeten saknar ett fristående utvärderingsinstitut. Totalförsvarets forskningsinstitut är som namnet indikerar totalförsvarets egen utredningsresurs och ersätter inte ett autonomt granskningsorgan.

4.4 Samhällsskydd och rättskipning

Samhällsskydd och rättskipning hör liksom allmän förvaltning och försvar till statens kärnuppgifter, och organisationen av denna sektor följer ett traditionellt mönster.

4.4.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Brottsoffermyndigheten
- Domstolsverket med domstolar, arrende- och hyresnämnder, rättshjälpsmyndigheten
- Ekobrottsmyndigheten
- Kriminalvårdsnämnden
- Kriminalvårdsstyrelsen
- Registernämnden
- Rikspolisstyrelsen med länspolismyndigheter, Statens kriminaltekniska laboratorium och Säkerhetspolisen
- Rättsmedicinalverket
- Specialdomstolar (Arbetsdomstolen m.fl.)
- Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet
- Åklagarmyndigheten

³² SOU 2007:31.

4.4.2 Tillsyn och utvärdering

- Brottsförebyggande rådet
- Notarienämnden
- Rättshjälpsnämnden

4.4.3 Kommentarer

Om de utförande myndigheterna förs löpande en diskussion om specialisering kontra generalitet; så har varit fallet exempelvis beträffande Ekobrottsmyndigheten och specialdomstolarna. Ett återkommande ämne har också varit graden av decentralisering inom polisorganisationen.

Sektorns tjänster produceras i allt väsentligt av staten själv. Beträffande de centrala funktionerna finns inte något alternativ, men inte heller beträffande de mer perifera tjänsterna som förvaringsuppgiften inom kriminalvården har någon privatisering av det slag som ägt rum i USA på allvar diskuterats i Sverige.

Brottsförebyggande rådet har som huvuduppgift forskning och utvärdering inom området brottsförebyggande verksamhet. En översyn av Brå publicerad 2004³³ påpekade att rådets roll som stabsorgan åt regeringen riskerade trovärdigheten hos utvärderingarna, och en viss renodling har skett.

4.5 Näringslivsfrågor

Näringslivssektorn är till skillnad från de föregående i huvudsak privat ägd och administrerad, vilket definierar en annan roll för staten än i de föregående sektorerna. En första uppgift är att vidmakthålla och utveckla de infrastrukturbetonade systemen; hit hör den tekniska infrastrukturen men också administrativ infrastruktur som lantmäteri och patentskydd. En andra central uppgift är myndigheter med sektorsansvar för de sektorer där staten av olika skäl är särskilt närvarande – Skogsstyrelsen, Statens energimyndighet m.fl. Den tredje viktiga uppgiften är övervakning och tillsyn. Även här finns det en huvudsakligen teknisk gren, företrädd av exempelvis Elsäkerhetsverket och Strålskyddsinstitutet, och en administrativ, representerad av Konkurrensverket, Revisorsnämnden eller Jämställdhetsombudsmannen.

³³ SOU 2004:18.

4.5.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Affärsverken (Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens Järnvägar³⁴, Svenska Kraftnät)
- Banverket
- Bergsstaten
- Bolagsverket
- Exportkreditnämnden
- Fideikommissnämnden
- Fiskeriverket
- ILO-kommittén
- Jämställdhetsnämnden
- Kommerskollegium
- Kärnavfallsfondens styrelse
- Lantmäteriverket
- Medlingsinstitutet
- Myndigheten för utländska investeringar i Sverige
- Nämnden för hemslöjdsfrågor
- Nämnden för styrelserepresentationsfrågor
- Patent- och registreringsverket
- Rederinämnden
- Resegarantinämnden
- Rikstrafiken
- Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
- Skogsstyrelsen med skogsvårdsstyrelser
- Statens energimyndighet
- Statens jordbruksverk
- Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar
- Statens veterinärmedicinska anstalt
- Statens väg- och transportforskningsinstitut
- Styrelsen för samefonden
- Stängselnämnden
- Svenska FAO-kommittén
- Svenska Unesco-rådet
- Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
- Sveriges geologiska undersökning
- Turistdelegationen
- Verket för näringslivsutveckling
- Verket för innovationssystem
- Vägverket

³⁴ Ej att förväxla med SJ AB, som är ett trafikföretag.

4.5.2 Tillsyn, besvär och utvärdering

- Alkoholsortimentsnämnden
- Allmänna reklamationsnämnden
- Arbetsmiljöverket
- Bokföringsnämnden
- Datainspektionen
- Elsäkerhetsverket
- Energimarknadsinspektionen
- Fastighetsmäklarnämnden
- Finansinspektionen
- Inspektionen för strategiska produkter
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
- Institutet för tillväxtpolitiska studier
- Jämställdhetsombudsmannen
- Järnvägsstyrelsen
- Konkurrensverket
- Konsumentverket KO
- Livsmedelsverket
- Lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar
- Lotteriinspektionen
- Luftfartsstyrelsen
- Länsstyrelser
- Nämnden mot diskriminering
- Ombudsmannen mot etnisk diskriminering
- Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning
- Post- och telestyrelsen
- Revisorsnämnden
- Statens haverikommission
- Statens institut för kommunikationsanalys
- Statens kärnkraftinspektion
- Statens livsmedelsekonomiska institut³⁵
- Statens strålskyddsinstitut
- Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
- Veterinära ansvarsnämnden

³⁵ Diskussioner pågår för närvarande om Livsmedelsekonomiska institutets framtid.

4.5.3 Kommentarer

Den mest genomgripande förändringen av myndighetsstrukturen inom området näringslivsfrågor är ett resultat av den förändrade syn på statens roll i förvaltningen av infrastrukturen som etablerats inom OECD-området under senare decennier. Eftersom den fysiska infrastrukturen i dessa länder i stort sett är utbyggd, handlar det nu mer om att effektivisera utnyttjandet och utveckla tjänsteutbudet knutet till dessa strukturer. I många länder har därför en renodling skett med innebörden att staten behåller ansvaret för de viktigare delarna av den fysiska infrastrukturen, medan tjänsteproduktionen öppnas för konkurrens (den s.k. *common carrier*-principen). Ett statligt bolag kan finnas kvar i gruppen av tjänsteproducenter, men det konkurrerar då på samma villkor som de övriga. För att övervaka att tillträdet till den fysiska infrastrukturen sker på lika och affärsmässiga villkor skapas normalt en särskild myndighet. Typexempel på denna konstruktion är skapandet av Svenska kraftnät och bolagiseringen av Vattenfall. Marknadsövervakningen sköts i detta fall sedan den 1 januari 2008 av en särskild myndighet, Energi-marknadsinspektionen, (tidigare en avdelning inom Energimyndigheten), med ansvar också för naturgas- och fjärrvärmemarknaderna. Exempel på särskilda myndigheter med tillsynsansvar är Post- och telestyrelsen och Luftfartsstyrelsen. En nyligen framlagd utredning har föreslagit en sammanläggning av inspektionsmyndigheterna inom trafikområdet.³⁶

I några avseenden har denna grundkonstruktion dock inte följts. Telia äger fortfarande huvuddelen av den fysiska infrastrukturen för telekommunikation, vilket reser frågor kring andra tjänsteproducenters access till detta nät. En renodling av *common carrier*-modellen skulle kräva förvaltningen av detta nät knyts till ett affärsverk eller en myndighet ("Svenska telenät") och att Telia övergår till att bli en ren tjänsteproducent.

Antalet tillsyns- och besvärsmyndigheter är som framgår stort, vilket är naturligt med tanke på verksamhetsområdets storlek och den mångfald av aspekter som skall bevakas. Av utvärderingsinstitutet är det framför allt Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Livsmedelekonomiska institutet (SLI) som genom sin knytning till universitetsvärlden har fått rollen av kritiskt analyserande organ. Institutet för tillväxtpolitiska studier och Statens institut för kommunikationsanalys har förutom utvärderings-

³⁶ SOU 2008:9.

uppgiften ett statistikansvar för sina respektive sektorer och kombinerar därmed rollerna av stabsorgan till Regeringskansliet och utvärderingsorgan.

SLI har av naturliga skäl kommit att syssla mycket med EU:s jordbrukspolitik. En tänkbar utvecklingsväg vore att bredda ansvarsområdet till ett utvärderingsorgan för de areella näringarna, eftersom skogspolitiken för närvarande saknar ett sådant. En annan möjlighet är att stärka EU-anknytningen och sammanföra resurserna med Sieps till ett stärkt utvärderingsorgan för EU-politiken.

En utredning presenterad sommaren 2007 har föreslagit en sammanslagning av SIKa och ITPS. Vidare föreslogs en bolagisering av Väg- och transportforskningsinstitutet.³⁷ En annan utredning, gjord av en arbetsgrupp inom Näringsdepartementet, har föreslagit en omstrukturering av Nutek, Glesbygdsverket och ITPS, innebärande att man skapar en producerande myndighet, en utvärderingsmyndighet och ett näringspolitiskt råd knutet till Regeringskansliet.³⁸ Förslaget ligger väl i linje med tankarna i denna rapport.

Det kan vidare konstateras att det saknas ett självständigt utvärderingsinstitut för energipolitiken.

4.6 Miljöskydd

Miljöområdet är sektorövergripande, och många aktiviteter av miljöskyddande karaktär utförs därför inom sektorer som organisatoriskt inte hänförs till miljöskydd. Miljöpolitikens påverkan på den offentliga sektorn och på samhällsutvecklingen i stort blir därmed större än vad antalet myndigheter inom området och deras resurser låter förmoda.

4.6.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Naturvårdsverket
- Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
- Statens VA-nämnd

³⁷ SOU 2007:49.

³⁸ Näringsdepartementet (2007).

4.6.2 Tillsyn, besvär och utvärdering

- Expertgruppen för miljöstudier
- Kemikalieinspektionen
- Länsstyrelser
- (Kommuner)

4.6.3 Kommentarer

Som nämndes ovan är det faktiska miljöarbetet väsentligt mer omfattande än vad som framgår av listan på myndigheter inom denna kategori. En stor del av arbetet utförs av länsstyrelser och kommuner med Naturvårdsverket och Kemikalieinspektionen som normgivare. Det ifrågasätts ibland om kommunerna har tillräcklig distans till lokala producenter för denna tillsynsroll.

Någon fristående utvärderingsmyndighet finns inte inom miljövårdsområdet. Rollen fylls i viss mån av den relativt nystartade Expertgruppen för miljöstudier under Finansdepartementet, men denna är formellt en kommitté och har därmed inte karaktären av ett permanent utvärderingsorgan.

4.7 Bostäder och samhällsutveckling

4.7.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Bostadskreditnämnden
- Boverket
- Fonden för fukt- och mögelskador
- Glesbygdsverket
- Statens geotekniska institut

4.7.2 Tillsyn och utvärdering

–

4.7.3 Kommentarer

Området bostäder och samhällsutveckling spelar i dag en mindre framträdande roll i politiken än för några decennier sedan. De statliga subventionerna till boendet har minskat, både under borgerliga och socialdemokratiska regeringar, och följer delvis andra vägar än tidigare. Sektorsforskningen har minskat i omfattning, och det tidigare självständiga institutet för byggforskning är numera ett institut inom Uppsala Universitet.

4.8 Hälsa- och sjukvård

En grundläggande förutsättning för den statliga förvaltningen inom hälso- och sjukvårdssektorn är den helt dominerande resursen för tjänsteproduktion finns inom kommun- och landstingssektorerna. Statens insatser koncentreras därmed i huvudsak till normgivning och tillsyn.

4.8.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Folkhälsoinstitutet
- Institutet för psykosocial medicin
- Läkemedelsförmånsnämnden
- Läkemedelsverket
- Smittskyddsinstitutet
- Socialstyrelsen

4.8.2 Tillsyn, besvär och utvärdering

- Hälsa- och sjukvårdens ansvarsnämnd
- Socialstyrelsen
- Statens beredning för medicinsk utvärdering

4.8.3 Kommentarer

Tillsynsuppgiften inom denna sektor har snarast vuxit i betydelse på senare år, bland annat genom stöd i ny lagstiftning (Lex Maria, Lex Sarah). Tillsynen är huvudsakligen fallbaserad och leder inte automatiskt till mer grundläggande analyser av system och funktioner.

Statens beredning för medicinsk utvärdering utvärderar olika behandlingsmetoder, vilket är en viktig funktion i sektorns kunskapsuppbyggnad, men utvärderingen blir därmed tämligen teknisk till sin karaktär. Viss utvärdering av mer grundläggande slag genomförs på uppdrag av sjukvårdsproducenterna inom Sveriges kommuner och landsting och fristående institut som Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi i Lund³⁹, men ett helt fristående, policyinriktat utvärderingsinstitut för sektorn saknas.

Folkhälsoinstitutet har enligt sin instruktion till uppgift att främja hälsa och förebygga sjukdomar och skador. Detta innebär att myndigheten delvis arbetar opinionsbildande och livsstilspåverkande, vilket ibland har kritiserats som uppgifter som inte bör utföras av myndigheter. Sådana insatser måste dock ses mot bakgrund av det omfattande offentliga engagemanget i hälso- och sjukvård och sjukpenningförsäkring. Att staten söker påverka riskpanoramata är fullt i linje med vad varje försäkringsgivare gör, och ett större privat inslag inom sjuk- och sjukpenningförsäkring skulle inte förändra detta förhållande.

4.9 Fritid, kultur och religion

Inom sektorn fritid, kultur och religion ryms en stor skara ganska varierande verksamheter. Vid sidan av driften av museerna är huvuduppgiften anslagsfördelning via ett antal nämnder och råd.

4.9.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Forum för levande historia
- Handelsflottans kultur- och fritidsråd
- Konstnärsnämnden
- Museer
- Nordiska Afrikainstitutet

³⁹ Helägt dotterbolag till Apoteket AB.

- Presstödsnämnden
- Radio- och TV-verket
- Riksantikvarieämbetet
- Riksutställningar
- Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund
- Sametinget
- Språk- och folkminnesinstitutet
- Statens konstråd
- Statens kulturråd
- Svenska institutet
- Svenskt biografiskt lexikon
- Talboks- och punktskriftsbiblioteket
- Taltidningsnämnden
- Ungdomsstyrelsen

4.9.2 Tillsyn, besvär och utvärdering

- Granskningsnämnden för radio och TV
- Statens biografbyrå

4.9.3 Kommentarer

Statens uppgifter inom kulturområdet påverkas starkt av den speciella relation som råder mellan det offentliga och producenterna. Det offentliga stödet är ganska omfattande, samtidigt som yttrandefrihet, religionsfrihet och konstnärlig frihet sätter gränser för den offentliga styrningen. Mycket av stödet ges i form av organisationsbidrag, med åtföljande svårigheter att granska såväl måluppfyllelse som administrativ hantering. Löpande utvärdering inom sektorn saknas vid sidan av den som utförs av generella granskningsorgan.⁴⁰

4.10 Utbildning och forskning

Utbildningssektorn erinrar om hälso- och sjukvårdssektorn i den meningen att en stor del av tjänsteproduktionen – väsentligen grundskola och gymnasium – äger rum i kommunal regi och att tillsyns-

⁴⁰ Så genomför exempelvis Riksrevisionen under hösten 2007 en granskning av Kulturrådet.

frågan därmed blir central för staten. Även universitetssfären har av hävd stor frihet gentemot finansären.

4.10.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Centrala studiestödsnämnden
- Forskarskattenämnden
- Högskoleverket
- Institutet för rymdfysik
- Internationella programkontoret för utbildningsområdet
- Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
- Nationellt centrum för flexibelt lärande
- Nämnden för Rh-anpassad utbildning
- Polarforskningssekretariatet
- Rymdstyrelsen
- Sameskolstyrelsen
- Specialpedagogiska institutet
- Specialskolemyndigheten
- Statens institut för särskilt utbildningsstöd
- Statens skolverk
- Universitet och högskolor
- Valideringsdelegationen
- Verket för högskoleservice
- Vetenskapsrådet

4.10.2 Tillsyn, besvär och utvärdering

- Etikprövningsnämnderna
- Gentekniknämnden
- Högskolans avskiljandenämnd
- Högskoleverket
- Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (vad avser effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet)
- Myndigheten för skolutveckling
- Skolväsendets överklagandenämnd
- Statens skolverk
- Vetenskapsrådet
- Överklagandenämnden för högskolan
- Överklagandenämnden för studiestöd

4.10.3 Kommentarer

Vid sidan av statens ansvar för universitet och högskolor jämte studiefinansieringen är tillsynen den viktigaste uppgiften, på alla nivåer. Tillsyn av undervisning är i sig en svår uppgift, och den har dessutom blivit mer komplicerad på senare år genom tillkomsten av friskolor och många nya producenter. Delningen av det tidigare Skolverket i en myndighet som formulerar mål, informerar och granskar, och Myndigheten för skolutveckling, som har pedagogisk utveckling som huvuduppgift, har inneburit en viss renodling. En självständig utvärderingsfunktion av IFAU:s karaktär saknas dock (med undantag för just IFAU:s begränsade ansvar på området, som gäller utbildningssystemets effekter på arbetsmarknaden).

En utredning presenterad under 2007 har föreslagit en sammanläggning och omstrukturering av ett antal myndigheter inom utbildningssektorn.⁴¹ Man föreslår en skolinspektion med väsentligen samma resurser som Skolverket i dag har för ändamålet. Skolverket är tänkt att ansvara för styrdokument, uppföljning och utvärdering, nationella prov, tillstånd för fristående skolor och statsbidragsadministration. Vidare föreslås en myndighet för specialpedagogik, medan några mindre myndigheter föreslås bli nedlagda som självständiga myndigheter. Renodlingen och förstärkningen av inspektionsverksamheten är mot bakgrund av vad som tidigare sagts (avsnitt 3.9) motiverad. Samtidigt är det tveksamt om en utvärderingsverksamhet förlagd till den myndighet som har det övergripande sektorsansvaret kan bli så självständig som uppgiften kräver.

Inom det högre utbildningsväsendet är tillsyns- och utvärderingsrollerna relativt tydliga, med Högskoleverkets ansvar för tillsyn av grundutbildningens kvalitet och Vetenskapsrådets (och tidigare forskningsrådsorganisations) systematiska utvärderingar av olika forskningsområden. Vissa väsentliga parametrar i forskningspolitiken skulle dock kunna göras till föremål för en mer forskningsbetonad systematisk utvärdering.⁴²

⁴¹ SOU 2007:79. Se också SOU 2007:101.

⁴² Molander (2007).

4.11 Socialt skydd

Området Socialt skydd är budgetmässigt dominerande, då det innehåller såväl de stora transfereringssystemen (socialförsäkringar, pensioner) som arbetsmarknadsverk och migrationsverk.

4.11.1 Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

- Allmänna pensionsfonder
- Arbetsmarknadsverket
- Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
- Försäkringskassan
- Migrationsverket
- Myndigheten för internationella adoptionsfrågor
- Premiepensionsmyndigheten
- Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor
- Statens institutionsstyrelse

4.11.2 Tillsyn, besvär och utvärdering

- Barnombudsmannen
- Handikappombudsmannen
- Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen

4.11.3 Kommentarer

Socialt skydd är ett komplext politikområde med stor betydelse för både statsbudgeten och samhället utanför den offentliga sektorn. Förutsättningarna för en sammanhållen och likformigt arbetande förvaltning har förbättrats genom skapandet av Försäkringskassan som en nationell myndighet. Kassan har ansvar för alla större transfereringssystem utom premiepensioner och socialbidrag. Förvaltningen av pensionssystemet är för närvarande föremål för övervägande.⁴³

Tillsynsuppgiften har förenklats genom inordnandet av de tidigare försäkringskassorna i en nationell myndighet. Arbetslöshetsförsäkringen har dock kvar sin traditionella utomstatliga organisationsform, vilket har nödvändiggjort skapandet av en särskild tillsynsmyndighet för denna komponent i socialförsäkringssystemet.

⁴³ SOU 2006:111.

Vissa besvärärenden har gjorts lätta för medborgarna att ta upp genom särskilda ombudsmannafunktioner (BO, HO), medan besvär gentemot Försäkringskassans handläggning sköts i det allmänna rättsväsendet. En utredning har nyligen föreslagit en förstärkt tillsyn inom socialtjänstområdet.⁴⁴

Det mest anmärkningsvärda sett i perspektivet av en normal sektorsorganisation är att det hittills har saknats en självständig utvärderingsmyndighet för en sektor av denna storleksordning. En nyligen presenterad utredning har föreslagit en etablering av just ett sådant självständigt tillsyns- och utvärderingsorgan, vilket om förslaget realiserats skulle rätta till denna anomali.⁴⁵

4.12 Slutsatser

I annat sammanhang har argumenterats för att den svenska statsförvaltningen lider av en sned fördelning av administrativa resurser mellan regeringskansli och myndigheter till det förras nackdel.⁴⁶ Denna obalans kan rättas till på olika sätt. En möjlighet är att föra över resurser från myndigheterna till Regeringskansliet. Detta vore en stor förändring, som skulle kräva en betydande politisk ansträngning och som samtidigt rymma vissa risker. Ett alternativ väl i linje med modern svensk förvaltningspolitisk tradition är att skapa nya myndigheter för att granska andra myndigheter. Det är i detta perspektiv man bör se tillkomsten av den rad av granskande och utvärderande myndigheter som berikat myndighetsfloran under de senaste decennierna. Som framgått av beskrivningen finns det emellertid vissa brister i konstruktion och täckning i förhållande till den grundkonstruktion som krävs för en framgångsrik lösning av *principal-agent*-problemet: väl specificerat uppdrag, informationsåterföring och återkoppling i form av belöningar och sanktioner.

4.12.1 Uppdraget

Som konstaterades redan i den tidigare citerade studien av Regeringskansliet och myndigheterna⁴⁷ är regleringsbrevens långt ifrån perfekta som styrdokument. De tenderar att bli överlastade därför att nya

⁴⁴ SOU 2007:82.

⁴⁵ SOU 2008:10.

⁴⁶ Molander m.fl. (2002).

⁴⁷ Ibid.

uppgifter och småuppdrag hela tiden läggs till utan att gamla rensas ut. För många mål är det svårt att kontrollera uppfyllelsen.⁴⁸ Viktigast av allt är dock att det även för den ambitiösa myndighet som söker leva upp till resultatstyrningens krav ofta saknas en återföring från departementet, beroende på att myndighetsstyrningen inte är en prioriterad uppgift på departementens agenda.

Trots detta får dock relationen mellan departement och myndigheter överlag sägas fungera i enlighet med styrmodellens grundidéer när myndigheter står för implementeringen. Mer komplicerat blir det när andra aktörer svarar för implementeringen – kommuner, organisationer eller företag – helt enkelt därför att uppdragskedjan får ytterligare länkar. Mellan staten och kommunen råder delvis oklara auktoritetsförhållanden som påverkar implementeringen av nationellt fattade politiska beslut. Organisationer har en egen agenda och en inre handlingslogik som också är en komplicerande faktor, antingen de bara är mottagare av organisationsstöd eller implementerar statlig politik som inom det internationella biståndet. Även företag har en egen agenda och en egen inre logik som inte nödvändigtvis i alla stycken harmonierar med allmänintresset. Ett allmänt intryck är att man från riksdagens och regeringens sida ofta har underskattat de komplikationer som uppstår när de politiska besluten konfronteras med denna implementeringsverklighet.

Förutom att kontinuerligt arbeta med att utveckla och precisera uppdragen till dem som skall stå för implementeringen återstår att skärpa de övriga instrumenten – granskning, utvärdering och sanktioner.

4.12.2 Den svåra tillsynen

Tillsynen inom den offentliga sektorn omsätter betydande belopp årligen. Tillsynsutredningen beräknade i ett delbetänkande 2002 de totala insatserna för tillsyn i samhället till mellan 4 och 5 miljarder kronor årligen, vilket dock skall ses i relation till den offentliga sektorns totala omslutning (i dag mellan 1600 och 1700 miljarder kronor per år).⁴⁹ Antalet tillsynslagar uppskattas av utredningen till omkring 230. Frågan är om tillsynen, och mer allmänt gransk-

⁴⁸ Att helt slopa verksamhetsdelen, som föreslagits i SOU 2007:75, förefaller dock mindre välbetänkt.

⁴⁹ SOU 2002:14.

ningen av den offentliga sektorn, är rätt dimensionerad och rätt utformad.

Den tillsyn som exempelvis JO, JK och JämO bedriver är kasuistisk till sin natur genom sin utgångspunkt i enskilda beslut och handlingar. Att utnyttja felet som motor i tillsynsverksamheten är logiskt i så måtto att ett begånget fel som påtalats av en part som upplever sig som förfördelad är en indikation på att någon rättelse kan krävas. Eventuellt kan det uppmärksammade felet leda till en mer djupgående diskussion om regelverkets utformning. Samtidigt har denna mekanism sina brister. Den förutsätter för det första en viss styrka hos den förfördelade parten och en vilja att gå vidare med ett klagomål, med de konsekvenser som detta kan medföra. Denna förutsättning är inte alltid uppfylld. Som ett konkret exempel kan nämnas den låga andelen anmälda sexuella övergrepp mot kvinnor som leder till åtal och fällande dom. Detta problem hänger åtminstone delvis samman med de påfrestningar som själva processen innebär för den drabbade och kräver för sin lösning en samverkan mellan polis, åklagare och medicinsk expertis.

Ett andra problem är att det som lider skada inte alltid naturligen representeras av en förfördelad part. Sannolikt är detta en av förklaringarna till de omvittnade problemen att driva miljöärenden till åtal och fällande dom.

Ett tredje problem kan vara att den relevanta lagstiftningen ibland inte har utvecklats och att grunden för att agera därför saknas både på myndighetsnivå och i det rättsliga systemet. I vissa fall tar en myndighet ändå på sig ansvaret och kostnaden för att agera och påtalar bristen, men det kräver speciella förutsättningar.

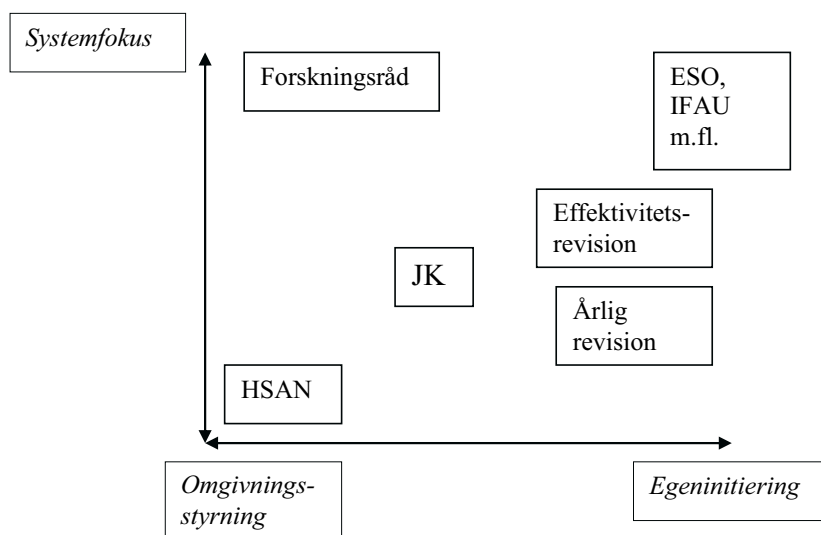
För att hantera dessa problem krävs att den ärendestyrd tillsynen kompletteras med en systeminriktad.

En andra fråga att ta ställning till är i vilken utsträckning ett tillsyns- eller utvärderingsorgan självständigt skall initiera ärenden. Vissa organ, exempelvis Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd, är helt ärendestyrd i den meningen att de bara kan agera på basis av en anmälan. Andra organ har full möjlighet att granska vadhelst de finner relevant för sin uppgift.

Inriktningen av gransknings- och analysfunktionen kan lämpligen diskuteras utifrån de båda dimensionerna händelsestyrd/egeninitierad och ärendeinriktad/systeminriktad. I diagrammet nedan har detta gjorts tillsammans med en schematisk inplacering av några olika existerande verksamheter. Forskningsråd (här avses de samhällsvetenskapliga) har ett brett fokus på system och regelbunden-

heter av ännu bredare slag, i vissa fall generaliserbara till många länder, men är så gott som helt styrda av ansökningar. Den årliga revisionen å andra sidan har hög självständighet i valet av objekt och metod för sin granskning men söker sällan det generaliserbara. Effektivitetsrevisionen har större möjligheter att granska system. I det övre högre hörnet av diagrammet finns de forskningsorienterade myndigheterna, som samtidigt arbetar systemorienterat och egeninitierat.

Diagram 4.1



Schematisk bild av olika tillsyns- och analysverksamheters karaktär i relation till dimensionerna omgivningsstyrning/egeninitiering respektive ärendefokus/systemfokus. (Förkortningar: ESO: Expertgruppen för Studier i Offentlig ekonomi, IFAU: Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering, HSAN: Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd)

Det är självklart så att skärpan och tyngden i granskningen ökar ju längre man rör sig utåt och uppåt i diagrammet, det vill säga ju friare granskningsorganen är att välja fokus för sin granskning och ju mer systeminriktad den blir. Utvärderingsorgan diskuteras i det följande avsnittet.

4.12.3 Behovet av utvärdering

Utvärdering är en komplex aktivitet. Det produceras många rapporter under rubriken *utvärdering* som i själva verket inte representerar något annat än enklare former av uppföljning. Följande definition, utvecklad av OECD för det internationella utvecklingsarbetet, kan vara en lämplig utgångspunkt:

An evaluation is an assessment, as systematic and objective as possible, of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, developmental efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lessons learned into the decision-making process of both recipients and donors.⁵⁰

Definitionen avser som sagt utvecklingsarbete, men om man stryker ordet ”developmental”, blir den generellt användbar.

För att en åtgärd (behandling, projekt, program etc.) skall kunna utvärderas krävs att man registrerar resultat av åtgärden, både positiva och negativa. Det krävs vidare ett alternativ med vilket åtgärden i fråga jämförs. Detta alternativ kan vara en annan åtgärd eller ingen åtgärd alls. En sådan jämförelsenorm kan kräva kompletterande datainsamling, skapande av en kontrollgrupp eller liknande mer eller mindre sofistikerade experiment. Även i jämförelsevis enkla situationer ställs krav på matematisk-statistisk kompetens för att kunna avgöra om åtgärden med rimlig sannolikhet kan sägas ha förbättrat situationen. En bedömning av åtgärdens samhällsekonomiska effektivitet kräver dessutom att alla nyttor och kostnader (i vid mening) uppskattas. Nyttorna kan vara individuella eller kollektiva. Utvärderingen av en åtgärd kräver förberedelse innan åtgärden sätts i verket. Man riskerar annars att försätta sig i en situation i vilken en utvärdering på grund av databrist inte blir möjlig.⁵¹ Det kan vara helt avgörande för möjligheten att lära något ur projekterfarenheten att utvärderingsaspekterna har påverkat förberedelsearbetet. Delmoment som kan påverkas är hur, var och när pilotprojekt skall genomföras, vilka data som skall samlas in före, under och efter experimentet, och så vidare.

I utvärderingen av ett typiskt projekt med syfte att påverka ett förlopp i en viss riktning återkommer alla problem från de enklaste experimentella tillämpningar i försvårad form. Randomisering är

⁵⁰ OECD (1991), punkt 5.

⁵¹ För illustrationer av detta problem, se Benmarker m.fl. (2000).

komplikerad att åstadkomma i en samhällsmiljö med politiska restriktioner.⁵² Ett stort antal faktorer, varav bara en del är kända för beslutsfattare och utvärderare, påverkar resultatet av insatsen. Det är bara undantagsvis som en seriös utvärdering av ett någorlunda omfattande projekt eller program inte är en kvalificerad forskningsuppgift.

Även om det krävs en kärnkompetens i statistisk analysmetodik för utvärderingen är behovet av sakkännedom stort. Kunskap om bakgrundsfaktorer som kan ha betydelse för utfallet av projektet eller programmet kan hämtas från en rad områden; både sociala, kulturella och ekonomiska faktorer spelar normalt en roll. Ett centralt problem är just att avgöra vilka faktorer som har signifikant inverkan i den givna situationen och att integrera kunskap från de kunskapsfält som bedöms som relevanta.

Institutionella aspekter

Utvärderingsorgan kan grovt sett hänföras till tre olika kategorier. En granskning i direkt anslutning till verksamheten blir en *linjemodell*, där resursen alltså disponeras av dem som är direkt ansvariga för verksamheten. En modell med en *särskild utvärderingsenhet* lägger ansvaret på en enhet som inte är involverad i själva verksamheten. Denna enhet är ibland självständig, ibland en del av en större enhet som har ansvar också för revision, metodutveckling och liknande. Utvärderingsenheten kan begära att de verksamhetsansvariga enheterna själva utvärderar sin verksamhet, själv svara för utvärderingarna eller engagera externa utvärderare. Ett tredje alternativ bygger på en *extern utvärderingsorganisation*. Även här finns flera alternativ att välja mellan – att bygga på internutvärderingar, att själv genomföra utvärderingar eller att engagera externa utvärderare. Vad som också kan skilja mellan olika utvärderingsmodeller är rapporteringsvägarna – om man rapporterar exempelvis till en mellanchef i organisationen, till generaldirektören, till styrelsen, till någon extern uppdragsgivare eller till allmänheten.

De flesta kvalificerade utvärderingsstudier är som redan påpekats forskningsnära aktiviteter. De utvärderingsansvariga måste för att kunna fylla sin roll hålla sig à jour med den aktuella forskningen inom det område de är satta att granska, och även själva uppdraget

⁵² Ett exempel är svårigheterna att skapa en kontrollgrupp för undersökning av någon medicinsk behandlingsmetodik, eftersom det ofta hävdas vara orättvist att kontrollgruppens medlemmar inte ska komma i åtnjutande av behandlingen.

kan kräva undersökningar som bara till namnet skiljer sig från forskning om de utförs rätt. Samtidigt kan det i utvärderingsunderlaget ingå klassiska revisionsmoment, exempelvis för att fastställa att transfereringarna inom ett visst stödsystem nått de tilltänkta mottagarna och inga andra. Utvärderaren måste alltså besitta en bred repertoar och – eftersom ingen enskild kan ha expertis på alla de områden som kan bli aktuella – veta när uppgiften kräver att specialistkompetens engageras för en deluppgift i utvärderingen.

Finansieringen är en annan viktig dimension av självständigheten. Den normala lösningen för de sektorsanknutna utvärderingsorganen är finansiering via statsbudgeten. I varierande utsträckning kan denna finansieringskälla kompletteras med uppdrag, som kan sökas nationellt eller internationellt. För att inte självständigheten skall hotas måste uppdragsverksamheten vara omgärdad av särskilda restriktioner. En annan tänkbar finansieringskälla är forskningsråd. Självfallet bör externa uppdragsgivare inte få en sådan betydelse för finansieringen att de utgör ett hot mot självständigheten av den orsaken. En varierad uppsättning av externa finansieringskällor bidrar till trovärdigheten i verksamheten.

Lägesbedömning

Som framgått av genomgången tidigare i detta kapitel varierar förekomsten av fristående, kvalificerade utvärderingsorgan från sektor till sektor, utan någon uppenbar planmässighet. Kvalificerade utvärderingsorgan finns exempelvis för arbetsmarknadspolitiken, det internationella utvecklingssamarbetet och delar av näringspolitiken. I ögonenfallande luckor beträffande utvärderingskapaciteten finns beträffande försvaret och energipolitiken, och resurserna framstår också som otillräckliga vad gäller viktiga sektorer som utbildning och sjukvård. Kulturpolitiken saknar ett utvärderingsinstitut, medan det beträffande miljöpolitiken skulle innebära en viktig markering om Expertgruppen för miljöstudier fick en mer permanent institutionell utformning. För socialförsäkringssystemet har som nämnts nyligen föreslagits en tillsyns- och utvärderingsfunktion.

En utveckling av utvärderingskapaciteten inom ramen för den del av förvaltningen som lyder under regeringen ter sig naturlig också mot bakgrund av den reform varigenom det nationella revisionsorganet blev en myndighet under riksdagen. Sedan dess saknar

regeringen ett eget revisionsorgan för den statliga sektorn. Viss förstärkning av internrevisionen på myndigheterna har gjorts,⁵³ men detta fyller bara en del av tomrummet efter det tidigare Riksrevisionsverket.

4.12.4 Sanktioner

Sanktionsrepertoaren inom den offentliga sektorn är outvecklad. Till en del hänger detta samman med att det är svårt att utforma sanktioner som inte drabbar tredje man, normalt de medborgare som kommer i åtnjutande av de offentliga tjänsterna. Men till stor del beror bristen också på en tradition som förutsätter ett weberskt byråkratiideal – att tjänstemän alltid till fullo realiserar de deklarerade intentionerna bakom politiska beslut. Verkligheten överensstämmer inte alltid med detta ideal.

Förvaltningslagarna innehåller mycket lite av sanktioner och har därför snarast karaktären av rekommendationer. Avsättning av generaldirektörer är ett grovt sanktionsinstrument som därför inte används annat än i mycket sällsynta fall. Tjänstefel och tjänsteförseelse regleras i brottsbalken⁵⁴ respektive lagen om offentlig anställning⁵⁵. Tjänstefel, som under ett antal år var avskaffat, gäller numera endast myndighetsutövning. Det innebär att inte ens grova fel som begås inom ramen för den rena tjänsteproduktionen (eller ”faktiskt handlande”, som den juridiska termen lyder) kan beivras. Tjänsteförseelse kan för närvarande inte leda till påföljd för den som har bytt tjänst.⁵⁶ Om en tjänsteman alltså har bytt anställning och övergått till en annan myndighet, finns ingen sanktion av detta slag att tillgripa.

⁵³ SOU 2003:93, Ds 2006:15.

⁵⁴ Brottsbalken 20 kap. 1 §: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vid myndighetsutövning genom handling eller underlåtenhet åsidosätter vad som gäller för uppgiften skall dömas för tjänstefel till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens befogenheter eller uppgiftens samband med myndighetsutövningen i övrigt eller till andra omständigheter är att anse som ringa, skall inte dömas till ansvar.

Om ett brott som avses i första stycket har begåtts uppsåtligen och är att anse som grovt, skall dömas för grovt tjänstefel till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningsmannen allvarligt har missbrukat sin ställning eller om gärningen för någon enskild eller det allmänna har medfört allvarligt förfång eller otillbörlig förmån som är betydande.

⁵⁵ LOA, 14 §: En arbetstagare, som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter i anställningen, får meddelas disciplinpåföljd för tjänsteförseelse. Är felet med hänsyn till samtliga omständigheter ringa, får någon påföljd inte meddelas (SFS 1994:260).

⁵⁶ 19 §: Disciplinpåföljd får inte meddelas efter det att arbetstagarens anställning har upphört eller uppsägning har ägt rum.

Att reglerna beträffande tjänstefel och tjänsteförseelse inte är bättre samordnade antyder att detta av regering och riksdag inte har ansetts som ett prioriterat område. Mer generellt finns det utrymme för att utveckla repertoaren av belöningar och sanktioner inom den offentliga sektorn. En behandling av detta faller dock utanför ramen för denna rapport.

5 Mot en mer enhetlig myndighetsstruktur?

5.1 Former för det offentliga åtagandet

Som konstaterades i kapitel 3 föreligger stor variationsrikedom i formerna för det offentliga åtagandet. Detta är att förvänta mot bakgrund av bredden i den offentliga verksamheten och de skiftande förutsättningar under vilka den äger rum. Samtidigt är det väsentligt att valet av verksamhetsform görs på basis av en noggrann analys av mål och förutsättningar.

Delegering av utföransvaret

Det kan finnas effektivitetsfördelar med att en myndighet lämnar över delar av utförandet till en extern producent. Samtidigt framgår det av *principal-agent*-analysen att det är ett oeftergivligt krav att den uppgift som överlämnas åt utföraren är väl definierad för att arrangemanget skall kunna fungera, om inte annat för att man i efterhand skall kunna verifiera att de har utförts i enlighet med ingångna avtal.

En ordning där staten helt eller delvis finansierar verksamheter som den inte själv är huvudman för har svårt att leva upp till detta krav.⁵⁷ Ett organisationsbidrag som går in i verksamhetsbudget är komplicerat att granska i efterhand. Vad var det egentligen som skulle utföras? Vilka krav kan ställas på utförandet i allmänhet, om det inte går att särskilja precis vad som har finansierats med av det offentliga tillskjutna medel? En slutsats av detta är att generella organisationsbidrag bör utnyttjas sparsamt och att man i de fall där de för närvarande används bör undersöka om det går att urskilja specificerade uppgifter som organisationen i fråga kan få i uppdrag att utföra och som lättare kan granskas.

⁵⁷ Vi bortser här från de internationella åtaganden för vilka det inte finns något alternativ.

Även i de situationer då det någorlunda väl går att precisera uppgiften, är det väsentligt att delegeringen noga övervägs. Skälet är, som påpekades tidigare (avsnitt 2.3.1) att alla kontrakt är ofullständiga. Det är helt enkelt inte praktiskt möjligt att räkna upp alla förutsättningar och krav i ett kontraktsdokument. Det som är underförstått fylls i praktiken ut med rutiner och tumregler som sällan eller aldrig kodifieras; de är en del av det som i viss litteratur kallas för organisationskulturen. Ett företag har i denna mening en annan kultur än en myndighet eller en idédriven organisation; vissa val på mikronivå blir naturligare i ett företag än i andra organisationsformer. *Principal-agent*-problemet skärps vid en delegering, vilket innebär att det måste finnas tydliga och starka motiv av annat slag – effektivitet, transparens eller annat – som väger upp de potentiella nackdelarna.

Common carrier-principen skulle kunna ges en vidare tillämpning. I första hand gäller det telemarknaden, där man i och med bolagiseringen och den partiella privatiseringen av det tidigare Televerket inte har följt den ordinarie uppläggningsen. Inför en fortsatt förändring av telemarknadens förutsättningar är det viktigt att huvudalternativet med statligt ägande och förvaltning av den grundläggande infrastrukturen belyses grundligt. En mindre omedelbar, men inte desto mindre viktig tillämpning av principen gäller socialförsäkringssystemet, där vinster i effektivitet och anpassning till medborgarnas varierande krav skulle kunna kombineras med en fortsatt central roll för staten och en ambitiös fördelningspolitik.

Val av associationsform

Organisationsformen påverkar som konstaterats beteendet hos utföraren. Detta gäller även när det offentliga kvarstår som äger till ett bolag eller huvudman för en stiftelse. För offentlig verksamhet är myndighetsformen den traditionella och beprövade. Om det offentliga väljer andra former än myndigheten, måste konsekvenserna noga övervägas.

Bolag är standardformen för kommersiellt betonad verksamhet både i staten och kommunen. Bolag styrs med ägardirektiv, och detta kan fungera väl så länge intentionerna med verksamheten inte avviker alltför mycket från vad som gäller inom normal kommersiell verksamhet. Samtidigt framkommer det ofta efter genomförda bolagiseringar att ägaren (representerad av politiker i riksdag eller

kommunledning) hade underförstådda mål och krav på verksamheten som inte var explicita i den tidigare regimen och som kan vara svåra att leva upp till om bolaget i fråga skall konkurrera med andra kommersiella aktörer på en tjänstemarknad. Bolagiseringar bör därför föregås av noggranna analyser, så att sådana underförstådda intentioner så långt möjligt lyfts fram. Ett alternativ är att de icke kommersiellt gångbara delverksamheterna lyfts ut och görs föremål för offentlig upphandling, så som sker inom Rikstrafikens ansvarsområde.

Prövning av nya former

Trots de svårigheter och restriktioner som lyfts fram ovan är det väsentligt att nya kombinationer av finansiering och produktion systematiskt prövas inom ramen för det offentliga huvudmannskapet. Omgivningen förändras ständigt av teknisk utveckling, internationalisering av marknader och andra faktorer, och det är viktigt för den offentliga sektorn att dess verksamhetsformer ständigt prövas mot den bakgrunden. En fråga som är angelägen att analysera är hur tilläggstjänster skall kunna kombineras med det grundutbud som säkerställs genom det offentligt organiserade tjänsteutbudet.

5.2 Sektorns standardkomponenter

Som framgått av analysen i kapitel 4 kan man för den statliga sektorns olika delsektorer urskilja ett litet antal generiska funktioner, som återfinns i de allra flesta av delsektorerna: policyformulering, tjänsteproduktion samt informationsåterföring via tillsyn och utvärdering. *Policyformulering* är en uppgift för Regeringskansliet i dess funktion som stabsorgan för regeringen. Som konstaterats i andra sammanhang är Regeringskansliet inte utformat på ett sådant sätt att det alltid klarar att utföra denna uppgift, och viktiga delar av policybildningen har därför i många fall tagits över av myndigheter.⁵⁸

Den naturliga plattformen för *myndighetsutövning och tjänsteproduktion* är myndigheten. Myndigheterna har också i den svenska förvaltningen den absoluta merparten av de administrativa resurserna. Regeringskansliets verksamhet vid sidan av rollen som stabsorgan till regeringen och policyutvecklare bör inskränka sig till

⁵⁸ Molander m.fl. (2002).

sådant som har direkt anknytning till handläggningen av regeringsärenden. Erfarenheterna av allmänt myndighetsarbete, till exempel anslagsfördelning, inom Regeringskansliet är inte odelat positiva.⁵⁹

Tillsyn och utvärdering framstår som generellt underdimensionerade. Vissa sektorer har en självständig och metodologiskt avancerad utvärderingsverksamhet, medan den är sämre utvecklad i andra och saknas helt i vissa sektorer. Mer konkret gäller:

- En fristående utvärderingsverksamhet saknas helt inom försvaret, energipolitiken och kulturpolitiken.
- För socialförsäkringssektorn har ett förslag till utvärderingsorgan presenterats som för närvarande bereds.⁶⁰
- För hälso- och sjukvården finns partiella lösningar representerade av SBU, viss verksamhet inom Sveriges Kommuner och Landsting och andra instanser. Ett självständigt, sammanhållet organ med ett brett mandat saknas dock.
- Inom Näringsdepartementets ansvarsområde finns ITPS och SIKKA, som kombinerar rollen av utvärderings- och stabsorgan med ansvar för bland annat statistiken inom området. För att dessa myndigheter skall kunna fylla en roll som självständiga utvärderingsorgan krävs en förändrad instruktion.
- Det som kommer närmast ett utvärderingsorgan för miljöpolitiken är Expertgruppen för miljöstudier, formellt en kommitté.
- Utvärderingen av livsmedelspolitiken (f.n. utförd av SLI) är under omprövning.
- Även Sieps, med ansvar för analys av europapolitiken, är föremål för omprövning.
- Även utvärderingen av utbildningspolitiken är för närvarande föremål för överväganden. Det är tveksamt om det förslag som har lagts tillfredsställer kravet på ett oberoende utvärderingsinstitut.
- Finanspolitiska rådet och den återuppståndna Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har karaktären av generella analysorgan med utvärdering som huvuduppgifter.

⁵⁹ Se exempelvis Riksdagens revisorer (2001).

⁶⁰ SOU 2008:10.

Bilden är som framgår av sammanställningen ojämn och förefaller inte vara resultatet av en systematisk genomgång av behov och lösningsalternativ.

5.3 Färre eller fler myndigheter?

Myndigheternas variation i storlek och organisation är helt naturlig mot bakgrund av de skiftande uppgifter de har att lösa. Uppenbarligen har myndigheter med mycket direktkontakter med medborgarna ett större behov av närvaro och därmed regional eller lokal närvaro än en specialistmyndighet som i första hand förser Regeringskansliet med lägesbedömningar och annat beslutsunderlag. En enhetlig storlek och form på myndigheterna är därför inte eftersträvansvärd.

Som framgår av betänkande från Förvaltningskommittén⁶¹ avgörs frågan om myndigheternas antal och storlek inte i första hand av administrativa överväganden om effektivitet. Det är främst mycket små myndigheter som har svårt att upprätthålla samma administrativa effektivitet som större myndigheter, och även för dessa småmyndigheter finns möjligheter att köpa tjänster från Kammarkollegiet och därmed utnyttja stordriftsfördelar. Ekonomistyrningsverket har i en rapport pekat på ytterligare möjligheter till rationalisering genom myndighetsövergripande hantering av ekonomi- och personaladministrativa frågor.⁶²

Om det alltså inte är den administrativa effektiviteten som är utslagsgivande, är kraven på autonomi och auktoritet desto väsentligare. Ur det strukturella perspektiv som tillämpas i denna rapport är den naturliga frågan att ställa huruvida en viss delsektor har de generiska byggstenar som den bör ha enligt standardschemat och om de i så fall är väl organiserade. Har sektorn de myndigheter den behöver? Kan några existerande myndigheter föras samman? Svaret varierar från sektor till sektor.

Vad gäller *policyformuleringskapaciteten* och förmågan att ta till sig utvärderingar som produceras av olika instanser är Regeringskansliet generellt sett underförsörjt. Det pågår en utveckling av kapaciteten inom vissa departement. En mer detaljerad genomgång faller utanför ramen för denna utredning.

⁶¹ SOU 2007:107.

⁶² ESV (2007).

Beträffande *produktionen av tjänster* kan följande kommentarer göras, på basis av existerande utredningsmaterial:

- Den sammanslagning av några myndigheter inom totalförsvaret som har föreslagits är av allt döma väl motiverad.
- Inom Näringsdepartementets område pågår flera diskussioner som bland annat berör Nutek, Glesbygdsverket, ITPS och Sika. Vinnova bör vara med i en övergripande diskussion av myndighetsstrukturen på detta område. Utgångspunkten bör vara grundritningen med en myndighet med sammanhållande ansvar för näringspolitiken (i de delar som inte sköts av departementet) och en utvärderande myndighet.
- För infrastrukturen är nuvarande organisation i affärsverk och myndigheter med tydligt ansvar väl genomförd enligt *common carrier*-principen, med det tidigare nämnda undantaget telemarknaden. Den föreslagna bolagiseringen av VTI, som i väsentlig utsträckning arbetar på en kommersiell konsultmarknad, framstår som väl motiverad.
- På utbildningsområdet framstår det lagda förslaget om en minskning av antalet myndigheter, en förstärkning av inspektionsverksamheten och en renodling av Skolverkets uppdrag som rimligt. Mindre genomtänkt förefaller förslaget att förlägga utvärderingsverksamheten till Skolverket.
- I övrigt krävs en detaljerad genomgång av myndigheterna inom respektive delsektor för att avgöra vilket utrymme det finns för sammanläggningar. Det kan som exempel framstå som omotiverat att ha en särskild myndighet för hemslöjdsfrågor; hithörande frågor bör kunna hanteras antingen av en myndighet inom kultursektorn eller en myndighet med sammanhållande ansvar inom näringspolitiken, beroende på vilka aspekter man vill betona.

Det bör, som motiverats i föregående avsnitt, tillskapas några nya *utvärderingsmyndigheter*:

- Ett utvärderingsinstitut för försvarssektorn saknas för närvarande. Möjligen kan delar av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) skiljas ut inom ramen för en sådan operation.
- ITPS och Sika kan, som föreslagits, slås samman men bör då ges ett tydligare ansvar för självständiga utvärderingar. I samband därmed bör mandatet utvidgas till att omfatta också energi-

området; alternativt kan ett separat utvärderingsorgan för energipolitiken övervägas, eftersom politikområdet har stor och växande betydelse. Om statistikansvaret skall ligga kvar hos myndigheten eller föras över till den handläggande myndigheten kan diskuteras; argument kan anföras för båda alternativen.

- Att skapa ett självständigt utvärderingsorgan för socialförsäkringssektorn framstår som angeläget. Det framlagda förslaget förefaller tillgodose grundläggande krav på självständighet och resursförsörjning. Det är viktigt att organisationen förses med rätt kompetens; erfarenheterna från IFAU kan utnyttjas i detta sammanhang.
- Hälso- och sjukvårdssektorn bör förses med ett självständigt utvärderingsorgan. Nuvarande SBU ingår som en naturlig del i ett sådant organ, men mandatet bör definieras väsentligt bredare.
- Ett självständigt utvärderingsorgan för utbildningssektorn bör också skapas. Att förlägga en sådan aktivitet till den ansvariga myndigheten tillfredsställer inte kravet på självständighet. Ansvarsområdet bör omfatta såväl grundutbildning som högre utbildning. En möjlighet är att skapa ett gemensamt institut för utbildning och forskning. Ett annat alternativ är att ge IFAU ett utökat mandat som innefattar också utbildningspolitiken vid sidan av det som redan ingår och att Vetenskapsrådet behåller sitt nuvarande ansvar, eventuellt något omdefinierat.
- Expertgruppen för miljöstudier bör göras till ett permanent utvärderingsorgan.
- Såväl Sieps som SLI är för närvarande föremål för diskussioner. På grund av EU:s betydelse för livsmedelspolitiken – omkring halva EU:s budget, snävt definierat, går till jordbrukssektorn – finns här möjligheter till samverkan och eventuellt en sammanläggning.

Huruvida ovanstående förslag skulle resultera i fler eller färre myndigheter är osäkert och inte heller särskilt intressant; potentialen för sammanläggning är större än vad som framgår av genomgången ovan, om antalet myndigheter ses som ett problem. Viktigare är att det skapas en genomtänkt struktur för myndighetssfären, och att avvikelserna från standardstrukturen motiveras.

Referenser

- Ackerman, F., Nadal, A. (2004): *The Flawed Foundations of General Equilibrium. Critical Essays on Economic Theory*. Routledge, London.
- Andersson, F. (2002): *Konkurrens på kommunala villkor*. Svenska Kommunförbundet, Stockholm.
- Arrow, K., Hahn, F. (1971): *General Competitive Analysis*. North-Holland, Amsterdam.
- Arrowsmith, S. et al. (2000): *Regulating Public Procurement. National and International Perspectives*. Kluwer Law International, The Hague.
- Bennich-Björkman, L. (1997): "Hur olika kan vi vara och ändå hålla ihop? Mångetnicitet, demokrati och den liberala staten." Bertil Ohlin-föreläsning.
- Bennmarker, H. m.fl. (2000): *Dataproblem vid utvärderingen av arbetsmarknadspolitik*. IFAU Stencilserie 2000:5, Uppsala.
- Bergh, A. (1998): *Hur omfördelar välfärdsstaten?* Stencil, National-ekonomiska inst., Lunds Universitet.
- Bohm, P. (1985): *Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn?* Ds Fi 1985:6.
- Bolton, P., Dewatripont, M. (2005): *Contract Theory*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Bovis, C. (2005): *Public Procurement in the European Union*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke.
- Davidsson, L. (2004): *Kammare, kommuner, kabinett*. SNS Förlag, Stockholm.
- Ds 1993:58. *Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet*.
- Ds 2006:15. *Intern styrning och kontroll i staten*.
- ESV (2006): *Skolverkets utbildningsinspektion – ger den några effekter?* Av Rolf Sandahl och Sara Bringle.
- ESV (2007): *Gemensamma lösningar för effektivare administration*. ESV rapport 2007:33.
- Henderson, D. (2001): *Misguided virtue: false notions of corporate social responsibility*. Institute of Economic Affairs, London.
- Laffont, J.J., Tirole, J. (1993): *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press, Cambridge, Mass.

- Le Grand, J. (2003): *Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*. Oxford University Press, Oxford.
- Lundqvist, L. (1991): *Etik i offentlig verksamhet*. Studentlitteratur, Lund.
- Molander, Per (1999): *Den åttafaldiga vägen. Motiv för offentliga åtaganden*. SNS Förlag, Stockholm.
- (1999b): *En effektivare välfärdspolitik*. SNS Förlag, Stockholm.
- (2005): ”Ansvarsbegreppet”. Bilaga 5 i *Sverige och tsunamin. Granskning och förslag*. SOU 2005:104.
- (2007): *Vilken omvärld? Vilken analys? Omvärldsanalys inom Vetenskapsrådet*. Rapport till Vetenskapsrådet, Mapsec, Stockholm.
- Molander, P. (utg.) (2003): *Staten och kommunerna*. SNS Förlag, Stockholm. Eng. version *Fiscal Federalism in Unitary States*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Molander, P., Nilsson, J.-E., Schick, A. (2002): *Vem styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna*. SNS Förlag, Stockholm.
- Näringsdepartementet (2007): *Tre handlingsvägar för Nutek, Glesbygdsverket och ITPS*. Dnr N2007/7145/SAM.
- OECD (2005): *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. OECD, Paris.
- Palme, M. m.fl. (2004): *Investment choice in the Swedish premium pension plan*. Working Paper, Dept. of Economics, Stockholm University.
- Premfors, R. m.fl. (2003): *Demokrati och byråkrati*. Studentlitteratur, Lund.
- Riksdagens revisorer (2001): *Anslag till regeringens disposition*.
- Riksrevisionen (2004): *Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning*. Rapport RiR 2004:18.
- Riksrevisionen (2007): *Oegentligheter inom bistånd. Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?* Rapport 2007:20.
- SOU 1994:147. *Former för statlig verksamhet*.
- SOU 1995:93. *Omprövning av statliga åtaganden*.
- SOU 2002:14. *Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag*.
- SOU 2003:93. *Internrevision i staten*.

- SOU 2004:18. *Brottsförebyggande kunskapsutveckling.*
- SOU 2006:111. *Ny pension – ny administration.*
- SOU 2007:31. *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser.*
- SOU 2007:49. *Organisationsformer för VTI och SIKA.*
- SOU 2007:75. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*
- SOU 2007:79. *Tre nya skolmyndigheter.*
- SOU 2007:82. *Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.*
- SOU 2007:101. *Tydlig och öppen. Förslag till en stärkt skolinspektion.*
- SOU 2007:107. *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.*
Delbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.
- SOU 2007:109. *Vägval för Sieps. En översyn av Svenska institutet för Europapolitiska studier.*
- SOU 2008:9. *Transportinspektionen – en myndighet för all trafik.*
- SOU 2008:10. *21 + 1 → 2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen.*
- State Services Commission (1998): *Assessment of the State of the New Zealand Public Service.* State Services Commission, Wellington.
- Statskontoret (2004): *Avregleringen av sex marknader. Mål, medel och resultat.* Rapport 2004:28.
- Statskontoret (2005): *Statsförvaltningens utveckling 1990–2005.*

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetens utvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabbsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
44. Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet. Fö.
51. Värddigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran. En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer. Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen. Översyn och internationell utblick. Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter. Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn – organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning. Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar. Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering. Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2. Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö.
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio – nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan – för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarsplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

100. Bidragsspärr. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet. Fö.
102. Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. S.
103. Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. Jo.
104. Självständiga lärosäten. U.
105. Långtidsutredningen 2008.
Huvudbetänkande. Fi.
106. Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. Ju.
107. Etiken, miljön och pensionerna. Fi.
108. Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt.
Fi.
109. En hållbar lärarutbildning. U.
110. Vägen till ett energieffektivare Sverige.
NM.
111. Barn som misstänks för brott. Ju.
112. Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnena. U.
113. Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor. S.
114. Försörjningskrav vid anhöriginvandring.
Ju.
115. Finansmakten. Rapport från en referensgrupp. Ju.
116. En ny radio- och TV-lag. Ku.
117. Patientsäkerhet.
Vad har gjorts? Vad behöver göras? S.
118. Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. + Bilagor. Fi.
119. Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
Förtursförklaring i domstol. [16]
Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
Framtidens polisutbildning. [39]
Människohandel och barnäktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
Enklare redovisning. [67]
Uppföljning av kriminalvårdens effektiviserings-
arbete. [71]
Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
Revisorers skadeståndsansvar. [79]
Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
Straff i proportion till brottets allvar. [85]
Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
Tillval i hyresrätt. [94]
Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]
Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. [106]

Barn som misstänks för brott. [111]
Försörjningskrav vid anhörginvandring. [114]
Finansmakten. Rapport från en referensgrupp.
[115]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]
Konsulär katastrofinsats. [23]
Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. [101]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
Apoteksdatalagen. [28]
Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
Vårdval i Sverige. [37]
Handel med läkemedel för djur. [46]
Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]

Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen. [78]

Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. [102]

Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor [113]

Patientsäkerhet.
Vad har gjorts? Vad behöver göras? [117]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]

Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]

Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]

Ett stabbsstöd i tiden. [22]

Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]

Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]

EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]

Skattelättnader för hushållstjänster. [57]

Personnummer och samordningsnummer. [60]

Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]

Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]

F-skatt åt flera. [76]

Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. [80]

Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]

Bidragsspärr. [100]

Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande. [105]

Etiken, miljön och pensionerna. [107]

Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt. [108]

Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. + Bilagor. [118]

Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté. [119]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]

Bidrag på lika villkor. [8]

Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]

Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]

Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]

Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]

Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]

Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]

Självständiga lärosäten. [104]

En hållbar lärarutbildning. [109]

Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnen. [112]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]

Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. [103]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]

Svensk klimatpolitik. [24]

Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]

En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]

Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]

Bygg – helt enkelt! [68]

Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]

Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]

Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]

Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]
Bredband till hela landet. [40]
Transportinspektionen. Ansvarslag för
vägtrafiken m.m. [44]
Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets
organisation. [53]
Effektivare signaler. [72]
Alkolås för rattfyllerister och körkortsprov
i privat regi. [84]
Trygghetssystemen för företagare. [89]
Konkurrens på spåret. [92]
Vägen till ett energieffektivare Sverige. [110]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]
Rapporter från en mr-verkstad. [45]
Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]
Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]
Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten.
[59]
Kontinuitet och förändring. + Lättläst +
Daisy. [64]
Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. [96]
En ny radio- och TV-lag. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]
Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]
Enklare semesterregler. [95]