

Styra och ställa

– förslag till en effektivare statsförvaltning

Bilagor

Slutbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:118

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 978-91-38-23112-8
ISSN 0375-250X

Inledning

Denna volym innehåller bilagor till Förvaltningskommitténs slutbetänkande Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118).

Bilagorna 2 till 11 har utgjort en grund för kommitténs diskussioner på de områden som behandlats. Bilagorna är i huvudsak deskriptiva och kopplade till kommitténs överväganden, bedömningar och förslag på det sätt som framgår av kapitel 2 i volym 1 av slutbetänkandet. Bilagorna är sammanställda av kommitténs sekretariat utifrån tidigare publicerade utredningar och rapporter, litteratur samt de underlagsrapporter som kommittén beställt. Bilagorna är som följer.

Bilaga 2	Det statliga åtagandet
Bilaga 3	Förvaltningspolitikens utveckling
Bilaga 4	Styrningen av förvaltningen
Bilaga 5	EU-medlemsskapets konsekvenser för den statliga förvaltningen
Bilaga 6	Om myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter
Bilaga 7	Om myndighetsbegrepp, nämndmyndigheter och beslutsorgan
Bilaga 8	Den statliga förvaltningens struktur
Bilaga 9	Kompetensförsörjning i statsförvaltningen
Bilaga 10	Ett offentligt etos för statsförvaltningen
Bilaga 11	Effektiviseringar och besparingar

Det statliga åtagandet

1	Det statliga åtagandet: ett historiskt perspektiv	6
1.1	Militärt försvar och beskattnings- och rättsväsende.....	7
1.2	Utrikesrepresentation och informationsinhämtning.....	11
1.3	Ekonomiska institutioner och en civil ordningsmakt	14
1.4	Infrastruktur, tillsyn, utbildning och sociala åtaganden.....	19
1.5	Välfärdsstaten.....	26
2	Det statliga åtagandet: ett ekonomiskt perspektiv	32
2.1	Statlig reglering av produktion och handel	32
2.2	Avreglering, omreglering och motreaktioner	34
2.3	Ökade statliga åtaganden.....	37
2.4	Minskade statliga åtaganden.....	39
2.5	Marknadsmodellen och dess brister	40
3	Det statliga åtagandet: ett politiskt perspektiv	44
3.1	Statens grundläggande uppgifter.....	45
3.2	Industrialismens följder.....	48
3.3	Staten som gemenskap och högre förnuft.....	50
3.4	Rösträttsreformer och välfärdsstat	52
3.5	Senare politisk teori och det statliga åtagandet.....	54
	Referenser	60

I denna bilaga görs ett försök att skissera hur det statliga åtagandet i vuxit fram och hur man i olika tanketraditioner behandlat denna fråga.¹ Framställningen är tematiserad på tre sätt: ett historisk-kronologiskt perspektiv, ett ekonomiskt perspektiv och ett politiskt perspektiv och är i sin helhet en sammanställning av sekundärkällor. Självfallet görs inga anspråk på heltäckande beskrivningar utan framställningen redovisar i kortfattad form de huvuddrag och den konventionella kunskap som finns inom de nämnda perspektiven.

Det övergripande syftet är att beskriva de samhällsområden som vid olika tidpunkter och med olika motiv har blivit ett statligt åtagande och på så sätt blivit föremål för en särskilt organiserad verksamhet. I det svenska fallet har sådan verksamhet vanligen utförts av det vi kallar myndigheter, även om stater genom historien bedrivit verksamhet i olika former. Framställningen går inte systematiskt in på olika delområden inom ett större statligt ansvarsområde (t.ex. försvar eller socialförsäkringar). När svenska myndigheter omnämns är det som exempel på olika skeenden, snarare än en fullständig redogörelse.

1 Det statliga åtagandet: ett historiskt perspektiv

Ett historiskt perspektiv på det statliga åtagandet ger en bild av hur politiska maktförhållanden och organiseringen av samhällsverksamhet förändrats över tiden. En sådan bild speglar i någon mån utvecklingen av olika styrelseskick, men i det sammanhang som behandlas här är det främst de verktyg som staten använt sig av för att genomföra sin politik vid olika tidpunkter som är viktiga. Beskrivning och kronologi måste med nödvändighet göras med breda penseldrag. I många stater var (och viss mån är) gränserna mellan privat och offentligt, vem som gjort vad och i vilken egenskap länge flytande och blandformer av huvudmannaskap har varit vanliga.

Det är viktigt att hålla i minnet att staterna i Europa gått igenom utvecklingsfaser olika snabbt och under olika tidsperioder. Inslag

¹ En sådan framställning går självfallet att göra med olika infallsvinklar och tyngdpunkter. I den följande texten har strävan endast varit att behandla frågor av påtaglig relevans för uppkomsten av myndighetsuppgifter. Det närmaste en sådan framställning som kunnat återfinnas i det sentida offentliga trycket inklusive myndighetsrapporter är *Det offentliga åtagandet – en antologi*, RRV (1996). En kortfattad framställning om byråkratins historiska framväxt ges i Premfors m.fl. (2003), s. 31ff. För en detaljerad deskriptiv framställning om de svenska myndigheternas framväxt t.o.m. 1800-talet (vilken även legat till grund för senare framställningar), se Departementalkommitterades betänkande III (1912).

av folkrepresentation med beslutsmakt kom tidigt i vissa stater, medan det i andra dröjde sig kvar en reell om inte absolut kungamakt ända in på 1900-talet. Vissa stater utvecklade tidigt institutioner som gynnade marknadsekonomisk utveckling, medan andra stater länge höll kvar vid skråväsende och inskränkningar i näringsfriheten. Inom vissa områden var gränser länge omstridda och förutsättningar för att kontrollera territorier svaga. Sådana faktorer kom i hög grad att påverka det statliga åtagandet och dess organisering.

Den kronologiska beskrivningen behandlar inte perioden före 1500-talet. Skälet är att det är först därefter som stater i en modern mening börjar uppträda och därmed och de verksamheter som vi i dag refererar till som myndighetsuppgifter.² Viktiga kriterier på en stat i detta avseende är en territoriell avgränsning, en sekulariserad centralmakt samt grundläggande administrativa funktioner skilda från kungamaktens personliga hov.³

1.1 Militärt försvar och beskattnings- och rättsväsende

Etableringen av stater med avgränsade territorier brukar ofta dateras till mitten av 1600-talet.⁴ Kontroll över statens egna territorium blev därefter den viktigaste bedömningsgrunden för om en stat skulle erkännas av andra stater och de facto betraktas som suverän. Kontroll över det egna territoriet – och försök att kontrollera andra staters territorium – utövades framför allt med militära medel. Till saken hör även att ekonomiska aktiviteter – oavsett utövare – i de flesta fall var knutna till territoriet. Härskare kunde därmed relativt enkelt tillgodogöra sig nyttan av territoriella innehav, även vid erövringar med våld. Organisering och finansiering av militär verksamhet kom därmed att för lång tid bli den helt dominerande statliga verksamheten.⁵

Stater kom således under 1600-talet alltmer att systematiskt sträva efter att *monopolisera* tvångs- och våldsutövningen, samtidigt som denna verksamhet blev allt mer kapital- och kunskapsintensiv. Medel för tvångs- och våldsutövning (vanligen organiserade som militära förband men också i form av olika administrativa arrangemang) var av stor betydelse på de områden som staten var engagerad i.

² Jfr. Finer (1999), s. 1 261 och s. 1 307.

³ Gill (2003), s. 89.

⁴ Enligt Finer (1999) dröjde det till omkring 1770-1780 innan hela den europeiska kontinenten var indelad i suveräna stater, a.a. s. 1 428.

⁵ Poggi (1978), s. 89f.

Dessa medel användes för att föra krig, underkuva inhemsk opposition och för att kontrollera det inhemska territoriet. Medel för tvångs- och våldsutövning användes också för att tvinga fram ekonomiska resurser för statens verksamhet och för att döma i konflikter mellan undersåtar. Det var först när (vissa) stater efter hand och i högre grad började engagera sig i produktion och distribution av varor, som medlen för statlig maktutövning började utvecklas och utökas. Av detta följer även att stater med högre grad av ekonomisk aktivitet, i synnerhet utanför jordbrukssektorn, i högre grad började utveckla andra medel för statliga maktutövning än ren tvångs- och våldsutövning. Stater med lägre ekonomisk aktivitet släpade ofta efter i detta avseende.⁶

Militära förband och krigsföretag hade innan 1600-talet länge finansierats genom lån från enskilda, subsidier från andra politiska aktörer, tullavgifter, inkomster från jordinnehav m.m. samt under krigstid plundring. I många fall fanns även en jämförelsevis primitiv indrivning av avgifter och skatter. Skatteindrivning kunde vara knuten till lokal eller centrala makthavare, men på de håll som större och stående militära enheter byggdes upp ökade också behovet av att centralisera och kontrollera beskattningen.⁷ Som en följd av krigen i Europa under 1600-talet blev således permanenta och beloppsmässigt förutsägbara finansieringskällor allt mer nödvändiga.⁸ Samtidigt kunde staten genom ett fungerande våldsmonopol erbjuda en tjänst som var till nytta för undersåtarna inom territoriet och där staten som organisation skulle visa sig vara den lämpliga utföraren och dess skalfördelar kunde utnyttjas. I utbyte mot beskattningen, t.ex. av borgerskapets handel i städer, kunde staten således lämna något i gengäld i form av beskydd mot främmande eller inhemska våldsutövare. Ett motiv för beskattning var därmed uppkommet.⁹

Vid övergången till 1700-talet hade i de flesta stater någon form av organiserat beskattningsväsende etablerats. Ett beskattningsväsende som löpande och långsiktigt gjorde anspråk på en del av befolkningens arbete och egendom krävde – för att fungera någorlunda – någon form av politisk församling med representanter för befolkningen, i synnerhet dess mer inflytelserika delar. Inledningsvis rådgivande och längre fram med allt större beslutsfattande makt, utgjorde folkförsamlingar en begränsande faktor för kunga-

⁶ Tilly (1994), s. 54ff.

⁷ Finer (1999), s. 1 281.

⁸ Jfr. Finer (1999), s. 1 318 för en beskrivning av förhållandena i Frankrike och s. 1 340 för förhållandena i England.

⁹ North & Thomas (1973), s. 94f.

makten och skapade också ett inslag av förhandling mellan överhet och undersåtar.¹⁰

Beskattningsväsendets organisation drev på en utveckling mot professionalisering av såväl centralförvaltningen som uppbörd. Den senare funktionen var normalt lokal organiserad, antingen genom av staten utsända funktionärer eller genom att lokala makthavare gavs denna uppgift. Genom uppbördsorganisationens lokala anknytning blev dess lojalitet mot centralförvaltningen och staten som helhet viktig för vilka skatter som inflöt. Detta ledde i sin tur till ett behov av ökad formalisering kring förvaltningens organisation vad gäller utnämningar av befattningshavare, regler för avlöning, revision och kontroll osv.¹¹

Organiseringen av inhemskt rekryterade militära förband innebar – till skillnad från användningen av avlönade legosoldater – en utökning av statens uppgifter till områden som tidigare inte hade varit nödvändiga att beakta. Det gällde exempelvis hur staten skulle ersätta krigsinvaliderna och deras anhöriga. Det gällde också hur soldater skulle försörjas och inkvarteras när de inte var i fält. Efterhand kom även frågor om den yngre manliga befolkningens hälsa och utbildning att tilldra sig statligt intresse, i den mån sådana faktorer var av militärt värde. I denna strikt instrumentella mening innebar de militära organisationerna att staterna successivt fann sig tvingade att beakta frågor som tidigare helt hade tillhört den privata, kyrkliga eller lokala sfären. Därmed uppstod också vissa organisatoriska embryon till de statliga åtaganden som gjordes som en konsekvens av urbaniseringen och industrialismen under 1800-talet.¹²

En av den moderna statens tidiga kännetecken var slutligen begynnande ansatser till att bygga upp ett rättsväsende. Områden som efterhand kom att regleras var bl.a. äganderätter och gränsdragningen mellan den privata och offentliga (egendoms)sfären, se vidare avsnitt 1.3. Även om flera nutida rättsprinciper kan spåras tillbaka till 1500- och 1600-talen – eller i vissa avseenden långt tidigare – var det fråga om en stegvis utveckling där det tog lång tid och ett gradvis accepterande av upplysningens idéer innan vad som i dag kallas för rättstater kunde etableras.¹³

¹⁰ Gill (2003), s. 89f.

¹¹ Gill (2003), s. 95ff.

¹² Tilly (1994), s. 106.

¹³ Finer (1999), s. 1 298ff, s. 1 458f.

Sverige

Den svenska statliga förvaltningsorganisationen under 1600-talet byggdes upp i tre nivåer: lokal, regional och central. Den lokala förvaltningens roller var att upprätthålla lag och ordning, skriva ut manskap för krigstjänstgöring samt att driva in skatter. För dessa ofta handgripliga administrativa uppgifter fanns kronofogdar samt läns- och fjärdingsmän med tillhörande distrikt. Dessa befattningshavare fyllde fiskala, militära och rättsskipande uppgifter, ibland i en och samma person.

För den regionala statliga förvaltningen etablerades *länen*, vars uppgifter, antal och gränser varierade. I en tid av dåliga kommunikationer blev länen viktiga instrument för statens maktutövning och fullgjorde en lång rad olika administrativa och myndighetsutövande uppgifter inklusive kontrollen av lägre statliga insatser (bl.a. fögderierna). Tyngdpunkten låg på ekonomiska ärenden, men i den mån ingen annan statlig organisation fanns för ett ändamål löstes statens uppgifter av länen. Landshövdingarna (Kungl. Maj:ts befallningshavare) var enrådiga chefer. Länen utgjorde även indelningsgrund för armén.¹⁴

Beträffande den centrala statliga nivån – ämbetsverken – fanns vid 1600-talets ingång vissa rester från den tidigare till hovet knutna förvaltningen. En formalisering och utbyggnad skedde efterhand och till de första ämbetsverken brukar räknas *Kammarkollegiet* (1618) vars verksamhet hade tyngdpunkten på ekonomiska ärenden. Kollegiets bredd framgår av att ett flertal uppgifter efterhand kom att avskiljas för att bli egna ämbetsverk. Exempelvis bröts ansvaret för statens budgetarbete ut genom att *Statskontoret* bildades år 1680. Omkring år 1630 tillkom två ämbetsverk för armén och flottan: *Krigsrådet* respektive *Amiralitetet*, vilkas uppgifter var av förvaltningskaraktär snarare än att leda förbanden i fält. Staten stärkte även sin rättsskipande roll genom inrättandet av *Svea hovrätt* år 1614, med uppgift att vara överklagandeinstans och kontrollera underrätter i städer och i provinser. Förvaltningens uppgifter, organisation samt regler för redovisning och ansvar m.m. angavs utförligt i 1634 års regeringsform, ämnen som var viktiga i regeringsformerna fram till 1809 års.¹⁵

En särställning bland ämbetsverken fick tidigt *Kanslikollegium* (1618/1626). Kansliet handlade både utrikes- och inrikes ärenden,

¹⁴ Asker (2007), s. 102ff.

¹⁵ a.a., s. 89f.

särskilt kungliga brev. Det senare gällde inte endast egna ärendområden utan även brev i frågor som handlades av andra ämbetsverk. Kansliet fick därmed en nyckelställning och en dubbelroll som både regeringskansli och ämbetsverk särskilt för förvaltningsärenden som avsåg utrikespolitiken och kyrkan. Kansliet var även högsta rättsliga instans. Kanslikollegiet fick fast avdelningsorganisation på 1640-talet.¹⁶

Under 1600-talet donerades statliga jordinnehav i stor utsträckning, bl.a. som ersättning till enskilda för till staten gjorda tjänster. Av bl.a. statsfinansiella skäl återbördades dock tidigare donerad och såld jord under slutet av 1600-talet. Arbetet med att genomföra de s.k. reduktionerna anförtroddes inte till något existerande ämbetsverk utan till särskilt tillsatta kommissioner, bl.a. *Reduktionsdeputationen*.¹⁷

1.2 Utrikesrepresentation och informationsinhämtning

Den framväxande moderna statens främsta kännetecken blev från 1600-talets mitt det geografiska territoriet. Därmed uppfylldes också en av diplomatins grundförutsättningar: att det finns ordnade eller organiserade samhällen eller stater som upplever sig ha ett intresse av tydliga relationer mellan sig, t.ex. i syfte att upphöra med att vara på krigsfot med varandra. Under 1600-talet övergick även det tidigare bilaterala diplomatiska systemet till att bli ett multilateralt, dvs. en diplomatisk relation som omfattade fler än två stater eller parter.¹⁸ I takt med att stater ömsesidigt erkändes men även att handeln utökades uppstod därmed ett behov av permanenta diplomatiska förbindelser i form av ett fast beskickningsväsende, något som växte i omfattning under 1700-talet. En separat avlönad utrikesrepresentation började därmed uppstå inom och mellan de europiska staterna, dels i form av permanenta beskickningar, dels i form av centrala kanslifunktioner i hemländernas huvudstäder för informationsinsamling och instruktionsgivning.¹⁹

I vissa stater, främst de protestantiska och etniskt homogena, kom kyrkan att spela en allt större roll för att lösa offentliga administrativa uppgifter. Kyrkan försåg staten med data om befolkningens antal, ålder, läs- och skrivkunnighet samt bosättningsort. Denna

¹⁶ a.a., s. 80f.

¹⁷ a.a., s. 90., jfr. Edén (1941) s. 132f.

¹⁸ Berggren (2008), s. 23.

¹⁹ van Creveld (1999), s. 134.

information – viktig bl.a. för att kunna organisera militära förband – i kombination med att kyrkan även kunde användas för att sprida information, gjorde prästerskapet och dess lojalitet till ett viktigt komplement till den statliga världsliga byråkratin.²⁰

De territoriellt bestämda staterna innebar att gränser behövde fastställas och utmärkas på ett sätt som tidigare inte varit påkallat. Under 1600- och 1700-talen organiserades och systematiserades i statlig regi kartläggningar med vetenskapliga metoder av territorierna, både vad gäller gränserna till andra stater och de geografiska förhållandena inom den egna staten. I det senare fallet blev kartläggningen allt mer betydelsefull som instrument för att kunna göra jordreformer från 1700-talet och framåt, vilket i sin tur var av stor vikt för den ekonomiska utvecklingen.²¹

Ett annat viktigt slag av informationsinhämtning i statlig regi gällde insamling av befolkningsstatistik. Som ovan nämnts hade denna verksamhet i vissa stater redan påbörjats under 1600-talet med hjälp av kyrkan, men från mitten av 1700-talet blev detta område på flera håll föremål för statliga insatser. Motivet för detta var bl.a. en oro för befolkningsminskning. Statistik över befolkning hade även stor betydelse för effektiviteten i den statliga skatteindrivningen.²²

Inom ramen för informationsinhämtning bör slutligen nämnas bildande av organisationer för befordran av brev och andra försändelser. Under 1600-talet blev det allmänt att staterna organiserade permanenta postväsenden, inledningsvis dock främst som kommunikationsmedel för statliga förvaltningar och väletablerade ekonomiska aktörer.²³

Sverige

Bruket av fasta diplomatiska representationer med svensk personal på plats inleddes på 1610-talet och byggdes under seklet ut till att omfatta de viktigaste huvudstäderna i Europa.²⁴ Som ovan nämnts var *Kanslikollegium* ansvarigt för utrikes ärenden från 1620-talet och framåt. Posten grundades vid samma tid som ett bihang till

²⁰ Tilly (1994), s. 107.

²¹ van Creveld (1999), s. 144.

²² a.a., s. 146f.

²³ Rugge (2007), s. 118.

²⁴ Asker (2007), s. 86. För en detaljerad beskrivning av det svenska beskickningsväsendets utveckling från 1600-talet och framåt, se Berggren (2008), s. 231ff.

Kanslikollegium och år 1636 fastställdes ett inrikes nät av postlinjer och postkontor.²⁵

Frågor om utrikes handel och sjöfart handlades av *Kommerskollegium* från dess tillkomst år 1637/1651, likaså tullfrågor från år 1654. Av särskild vikt för den svenska utrikespolitiken och utrikeshandeln var gruvbrytningen samt export av malm och förädlade produkter. I syfte att planera, tillse och i övrigt understödja denna verksamhet bildades Bergskollegium år 1637.²⁶

Både Kommerskollegium och Bergskollegium utgjorde utbrytningar ur Kammarkollegium, även om det förstnämnda åren 1679–1711 kom att upphöra som eget verk och återföras till Kammarkollegium. En utbrytning ur Kammarkollegium i form av ett byggnadskollegium år 1652 skrinlades dock.²⁷ Först år 1697 inrättades *Överintendentsämbetet* med ansvar för all civil och kyrklig byggnadsverksamhet inom staten.²⁸

Särskilt utmärkande för Sverige var *kyrkans* stora betydelse för statens verksamhet. Kyrkan svarade under delar av 1600-talet bl.a. för lokala administrativa tjänster i samband med skatteindrivning och utskrivning av manskap till krigsmakten. Efter hand som sådana uppgifter under den senare delen av 1600-talet övertogs av andra organ, blev folkbokföring och med nutida ord opinionsbildning de viktigaste världsliga uppgifterna för kyrkan. Kyrkans lokala organisation var väl utvecklad och bestod av kontrakt, pastorat och församlingar. I den begränsade utsträckning som det allmänna ansvarade för skola, fattigvård och eventuella andra sociala tjänster bedrevs sådana verksamheter likaså av kyrkan. Detsamma gällde de fåtal inrättningar som fanns för att meddela högre utbildning – gymnasier och universitet – där inslaget av världslig utbildning efterhand kom att stärkas. Kyrkan var på regional nivå organiserad i stift. Sverige var i därmed en av de stater i Europa där kyrkan var mest ianspråktagen för att lösa världsliga uppgifter, vilket i sin tur underbyggde ett relativt starkt inflytande för kyrkan över landets styrelse.

Jordens betydelse för den svenska samhällsekonomin inklusive dess centrala roll som beskattningsobjekt var från 1600-talet och fram till 1800-talets mitt mycket stor. Detta medförde att en statlig lantmätare inrättades år 1628. Parallellt etablerades en militär lant-

²⁵ Asker (2007), s. 198.

²⁶ a.a., s. 86f., s. 118f.

²⁷ Edén (1941), s. 67f., s. 136.

²⁸ Asker (2007), s. 91.

mätarkår för kartläggning av gränsområden till land och till sjöss. I slutet av 1600-talet etablerade lantmäterikontor i residensstäderna under Kammarkollegiets överinseende, vilka hade stor betydelse bl.a. för skiftesreformerna under 1700- och 1800-talen. I samband med det laga skiftet år 1827 blev lantmäteriet ett eget verk; *Generallantmäterikontoret*.²⁹

Den svenska befolkningens antal och utveckling hade betydelse både för den agrardominerade samhällsekonomin, beskattning och den militära förmågan. I syfte att insamla befolkningsstatistik organiserades därför år 1749 inom Kanslikollegium ett s.k. tabellverk. År 1756 övergick verksamheten till *Tabellkommissionen*, vilken i sin tur ombildades till Statistiska centralbyrån år 1858.³⁰

1.3 Ekonomiska institutioner och en civil ordningsmakt

Statens uppgifter visavi samhällsekonomin funktionssätt blev under perioden kring år 1700 alltmer viktig för att bestämma dess ekonomiska utveckling. Statlig reglering av handel, produktion och jordbruk hade en lång tradition. Därtill hade tankar under det föregående seklet ägnats åt hur export, import och inhemsk produktion i kombination skulle gynna statens utveckling och särskilt dess militära makt. Statens kontroll över territoriet och möjlighet att i större utsträckning hävda inhemsk lag och ordning var produkter av 1600-talet. De blev nu viktiga för att skapa en högre grad av stabilitet och förutsägbarhet i sociala relationer, inklusive kommersiella sådana. Detta skapade incitament för ökat ekonomiskt risktagande då vissa, om än inte alla, risker kunde reduceras genom statens försorg. Likaså skapade statlig reglering gemensamma förutsättningar för mått- och myntenheter m.m. inom territorierna. En begynnande regulativ infrastruktur med tillhörande statlig administration hade därmed börjat växa fram, vilket gynnade ekonomisk interaktion, lokalt och över större territoriella enheter.³¹

Vid övergången till 1700-talet började emellertid två huvudspår för det statliga åtagandet visavi ekonomin funktionssätt att urskiljas. Å ena sidan stater som i hög grad bibehöll och förstärkte en detaljerad och privilegiebaserad reglering av samhällsekonomin och privatekonomisk verksamhet. Å andra sidan stater som i stället

²⁹ a.a., s. 192f.

³⁰ a.a., s. 191f.

³¹ Gill (2003), s. 118.

etablerade vissa statliga åtaganden i syfte att bl.a. övervaka och lösa tvister inom ramen för framväxande marknadsekonomier och tidig industrialism.³²

Till statens viktigaste frågor på det ekonomiska området gällde vilka slag av privata äganderätter som skulle garanteras samt hur skattesystemen skulle konstrueras för att maximera intäkterna och samtidigt minimera skadorna på samhällsekonomin. En parallell uppgift för staten vid sidan av våldsmonopolet uppstod därmed, genom att staten monopoliserade bestämmandet över hur äganderätter skulle definieras, hur transaktioner av tillgångar skulle gå till samt att erbjuda tjänster för att lösa tvister och genomdriva att överenskommelser efterlevdes. Utbyggnaden av domstolsväsenden och myndigheter med övervakande uppgifter blev följden. Den takt och den utsträckning som staterna i Europa understödde marknadsökonomins framväxt i allmänhet och därtill inrättandet av statliga funktioner uppvisade dock stor variation.³³

Övergången till 1800-talet innebar också ökade ambitioner vad gäller att hålla ordning inom statens territorium och därmed också att speciella organisationer för detta ändamål bildades. Riskerna för den enskildes liv och egendom varierade mellan tidpunkt och plats, men i allmänhet medförde städernas snabba framväxt ett ökat behov av att både definiera vad som skulle vara kriminella handlingar (till skillnad mot socialt accepterat beteende) och hur sådana handlingar skulle bemötas av staten. Inom vissa europeiska stater upprättades ganska snart en påtaglig kontroll över både landsort och städer, medan detta i andra stater skulle ta längre tid.³⁴

Tidigare hade ofta militära förband svarat för upprätthållandet av ordningen inom territorierna. Förläggningen av militära förband till i första hand gränsområden samt en ökad grad av medverkan av vanliga medborgare i det militära gjorde dock förbanden mindre lämpliga för polisiära inomterritoriella uppgifter. Allt fler stater kom därmed att skilja den militära organisationen från den polisiära. De första, för staten heltäckande, polisorganisationerna växte fram under början av 1800-talet.³⁵

Civila statliga polisorganisationer varierade i hög grad i utseende. Ofta kombinerade de lokala representanterna för ordningsmakten den polisiära verksamheten med andra privata och offentliga sysslor.

³² North & Thomas (1973), s. 96f.

³³ a.a., s. 97ff.

³⁴ Giddens (1987), s. 189f.

³⁵ van Creveld (1999), s. 165ff.

På en del håll var representanterna valda av den lokala befolkningen. Den lokala polisen kunde under vissa omständigheter anlita militären för att komplettera sina begränsade resurser. Gradvis byggdes dock i de flesta europeiska stater professionella heltidsanställda polisorganisationer upp, vilket ökade staternas möjlighet att kontinuerligt och med en graderad tvångs- och våldsverkan upprätthålla ordningen.³⁶

Inomterritoriella polisorganisationer och en utbyggnad av domstolar medförde också att behovet av att omhänderta de personer som begick brott. Tidigare hade utdömda straff ofta varit av karaktären böter, utvisning och kroppsstraff. I den mån fängelser fanns drevs de ofta på entreprenad i privat regi eller som en militär bisyssla. En strävan mot att humanisera straffen i kombination en ökad tillströmning av klienter, medförde att statliga fängelser i separata anläggningar mer allmänt började byggas upp under 1800-talets första decennier.³⁷ Uppbyggnaden av en organisation av statliga fängelser och andra typer av korrektionsanstalter kan också ses som en följd av det framväxande industrisamhällets behov av att disciplinera befolkningen och återanpassa kriminella till arbetslivet.

Sverige

Beträffande tillverkning och handel präglades 1600-talet av att den statliga kontrollen över den tidigare frivilliga och lokala skråindelningen ökade, bl.a. av fiskala skäl. Sveriges regionala stormaktsambitioner innebar vidare att aktivt stöd och reglering av vissa prioriterade näringar, t.ex. metallfaktorier, tillämpades. Likaså infördes tullar med protektionistiska syften. Från mitten av 1600-talet fullgjordes sådana uppgifter av *Kommerskollegium* och *Bergskollegium*. I takt med att handel och köpenskap utvecklas under seklet blir statens uppgifter även att ensa regler för mått och vikt samt att försöka förbättra de bristfälliga kommunikationerna. Till lands blev detta en uppgift för länen. En vägmästare inrättades år 1666 för att på central nivå överse länshövdingarnas arbete. Att främja sjöfarten var en uppgift för *Kommerskollegium*. Den svenska 1600-tals statens centralistiska strävanden kom därmed, sannolikt som en biprodukt,

³⁶ Gill (2003), s. 132f.

³⁷ van Creveld (1999), s. 168f.

att etablera vissa entydiga ekonomiska regler till gagn för samhälls-ekonomins utveckling.³⁸

Under det sena 1600-talet och 1700-talet fortsatte statens reglerande strävanden, särskilt inom ramen för den s.k. manufakturpolitiken, vilken med olika förtecken innebar statlig reglering och understöd av tidig industriell verksamhet. Innebörden av politiken, som pågick under hela frihetstiden, var bl.a. att särskilda koncessioner och privilegier beviljades för viss tillverkning, ibland kombinerade med skattefrihet och andra förmåner. Särskilda myndigheter skapades som *Hallrätten* år 1722, med uppgift att hålla uppsikt över manufakturindustrin, stämpla tillverkade varor samt döma i mål mellan manufakturister och arbetare. Några år senare tillkom på Kommerskollegiums initiativ en statlig inrättning för att förmedla lån till manufakturer, *Manufakturkontoret*.³⁹

Under senare delen av 1700-talet började kritik mot den statliga manufakturpolitiken framföras. Kritiken gjorde dock inledningsvis inga större avtryck i den förda politiken. Protektionistiska importtullar behölls, även om vissa importförbud kom att upphävas år 1776. I samband med Napoleonkrigen återgick dock tullpolitiken till en mer renodlat protektionistisk linje, t.ex. med tulltaxorna åren 1799 och 1816. Tullärenden överfördes från Kammarkollegiet till den nybildade *Generaltullstyrelsen* år 1825. Vid sidan av skyddstullar använde staten även importförbud och exportpremier samt en inrikes reglering av var och i vilket avseende handel med olika varor fick bedrivas på landsbygden och i städer.⁴⁰

Under frihetstiden gjordes vissa i politisk mening liberala ingrepp i det svenska samhällslivet, där 1766 års tryckfrihetsordning är ett av de mest framträdande exemplen. På det ekonomiska området var emellertid utvecklingen mot ökad marknadsekonomi långsam, i såväl teori som praktik, även om vissa åtgärder sannolikt indirekt gynnade en sådan utveckling. Statligt ansvar för penningväsendet, fastställande av måttenheter samt förbättringar i kommunikationer är sådana exempel. Framställningen av mynt hade tillkommit *Rikens ständers bank* från år 1668 men överförts till *Kammarkollegiet* år 1734. Något senare, år 1752, skapades *Kontrollverket* med uppgift att proba och kontrollstämpla föremål av guld, silver och tenn.⁴¹

³⁸ Magnusson (2002), s. 160ff.

³⁹ a.a., s. 232ff.

⁴⁰ a.a., s. 251ff.

⁴¹ Asker (2007), s. 193.

Viktiga reformer i mitten av 1800-talet för att gynna ekonomisk tillväxt var reformeringen av penningväsendet och övergången till silvermyntfoten år 1834, respektive guldmyntfoten år 1873. Av betydelse i detta sammanhang var även 1840-års departementalreform vilken i administrativt hänseende lade grunden för ett ökat inslag av professionalism och expertis i den statliga förvaltningen. I mitten av 1800-talet genomförde staten också förändringar som direkt understödde en marknadsekonomisk utveckling som införandet av (partiell) näringsfrihet och aktiebolagslagen år 1848 samt skråväsendets avskaffande och näringsfrihetsförordningen år 1864. *Hallrätten* och *Bergskollegium* vilka hade haft sin huvudsakliga roll att spela inom ramen för den reglerade och planerade ekonomin, lades ned. I det senare fallet överfördes dock vissa uppgifter till Kommerskollegium. Staten spelade även en roll vid uppbyggnaden av de privata affärsbankerna, bl.a. genom att under 1850-talet ingripa för att rädda banker som stod inför likvidation. År 1861 inrättades en statlig hypoteksbank för att samordna de lokala hypoteks-föreningarnas upplåning. Snarare att ekonomin avreglerades i mitten av 1800-talet kan man därför tala om en omreglering, se vidare avsnitt 2.4.⁴²

Beträffande den *civila ordningsmakten* och därtill knutna rättsvårdande funktioner utövades polisiär verksamhet – i den utsträckning denna gick att skilja från annan myndighetsverksamhet – av länsstyrelsernas underlydande tjänstemän. I den första länsstyrelseinstruktionen från år 1635 behandlades således även polisiära uppgifter. Utöver detta fanns inte någon speciell landsbygdspolis. I städerna fanns före 1800-talet befattningshavare under magistraten vilka som bisyssla hade uppgifter av ordningsskapande slag. I vissa större städer fanns en militärt organiserad statsvakt. Kring mitten av 1800-talet började polisstyrkor i mer modern mening formeras i städerna, nu som en del av den kommunala verksamheten. I Stockholm rådde särskilda förhållanden där den operativa ledningen av polisarbetet från år 1776 utövades av en statligt anställd polismästare. Efter hand fick den polisiära verksamheten i Stockholm betydelse för landet i övrigt, dels som förebild men också genom ansvar vissa centrala funktioner som underrättelser och efterlysningar. Staten kom efterhand att komplettera kommunerna med vissa polisiära resurser men det dröjde till år 1925 innan Kungl.

⁴² a.a., s. 193.

Maj:t (regeringen) blev högsta polismyndighet. En statspolis inrättades år 1932.⁴³

Före 1800-talet straffades brottslingar mer sällan med inlåsning. I den mån sådant förekom var det fråga om kortare perioder i häkte alternativ inlåsning på militära anläggningar (fästningar). En inrättning som dock användes för längre tids förvar i vissa städer var s.k. tukthus eller spinnhus. I takt med att straffsystemet och fångvården blev föremål för politisk debatt inrättades statliga cellfängelser i varje län under 1840-talet. En central styrelse över fängelser och arbetsinrättningar hade inrättats år 1825 vilken år 1860 fick namnet *Fångvårdsstyrelsen*.⁴⁴

1.4 Infrastruktur, tillsyn, utbildning och sociala åtaganden

Efter år 1815 inleddes en långvarig period av relativt fredliga förhållanden mellan de europeiska staterna, åtminstone vad gäller allvarliga stormaktskonflikter och i jämförelse med tidigare historiska perioder. De nyligen avslutade europeiska krigen medförde dock att omfattningen av den statliga aktiviteten i början av 1800-talet var väsentligt större än några decennier tidigare, även utanför den rent militära apparaten. Den ekonomiska och i synnerhet industriella utvecklingen medförde en allt större koncentration av människor och kapital till städer som runt om i Europa växte i snabb takt vilket genererade problem som staten eller det allmänna inte tidigare hade behövt att beakta.⁴⁵

Under den första halvan av 1800-talet fanns dock de typiskt statliga myndighetsuppgifterna främst inom de militära och polisiära områdena och inom enskilda civila administrativa områden. Påverkat av de amerikanska och franska revolutionerna började emellertid styrelseskicket i flera europeiska stater så småningom att förändras, vilket innebar att konstitutioner antogs och olika slags folkförsamlingar infördes med tillhörande regler om valbarhet och rösträtt. En ökad pluralism inom det politiska livet inklusive inom de styrande medborgarskiktet medförde att samhällsfrågor som inte tidigare stått på de styrandes dagordning började diskuteras.⁴⁶

Mot denna bakgrund utvecklades det statliga åtagandet markant vid 1800-talets mitt. De tidigare dominerande militära organisa-

⁴³ a.a., s. 219f.

⁴⁴ a.a., s. 137f.

⁴⁵ Tilly (1994), s. 63.

⁴⁶ Rugge (2007), s. 114ff.

tionen blev nu en av flera – om än enskilt största – parallella statliga åtaganden där de civila uppgifterna ökade. De militära organisationerna blev nu även i varierande grad satta under civil kontroll, från att ha varit relativt självständiga administrativa områden.⁴⁷ I flera stater i Europa (och i övriga världen) kom dock de militära organisationerna att bli en påtaglig och ibland avgörande inrikespolitisk maktfaktor långt in på 1900-talet.⁴⁸

De två huvudsakliga områden där de statliga interventionerna ökade under andra halvan av 1800-talet gällde näringsverksamhet och sociala frågor. Vad gäller det förstnämnda övertogs i flertalet stater verksamhet från privata aktörer på framväxande infrastrukturella områden som vattenvägar, järnvägar och så småningom telekommunikationer. Postväsendena kunde med kommunikationernas utveckling få en större täckning än tidigare. Utbyggnaden av kommunikationer var även viktig för att den centrala och lokala statliga byråkratin efter hand kunde knytas ihop och bli enhetlig. Graden av statlig inblandning var särskilt hög i stater som låg relativt sent i sin industriella utveckling. Statliga regleringar i form av tullar och andra handelshinder användes ofta både i fiskalt syfte och som ett instrument att skydda delar av ekonomin och möjliggöra uppbyggnad av industrier.⁴⁹

Vad gäller områden av social karaktär kom dessa i varierande omfattning att bli föremål för regleringar och andra statliga ingripanden. Särskilt kan nämnas medling i konflikter mellan arbetsgivare och arbetstagare, arbetarskydd, arbetsförmedlingar, hälso- och sjukvård samt hjälp till äldre och arbetsoförmögna. Vid seklets slut började även vissa socialförsäkringar som allmän ålderspension att införas i statlig regi. Åtgärder av dessa slag sågs ibland närmast som tvingande konsekvenser av industrialiseringen och tillhörande befolkningkoncentration i städer, men var också ett resultat av altruistiska och välfärdsideologiska politiska initiativ. Inte desto mindre innebar denna typ av åtgärder att staten började ta ansvar för – om än selektivt – för områden som tidigare hade ansetts vara privata eller möjligen kyrkliga åtaganden.⁵⁰

Till den expanderade statens åtaganden under 1800-talet hörde också skol- och utbildningsväsendet, som dittills setts som privata eller kyrkliga åtaganden. Således kom de flesta stater att under

⁴⁷ Tilly (1994), s. 114ff.

⁴⁸ Finer (1988), s. 2ff.

⁴⁹ Gill (2003), s. 126.

⁵⁰ Rugge (2007), s. 118f. Gill (2003), s. 137.

första halvan av 1800-talet införa någon form av skolgång för allmänhetens barn med syfte att förmedla grundläggande läs-, skriv och räknekunskaper m.m. Vissa kunskaper var nu ofta nödvändiga för att kunna arbeta i industrin. En växande andel av befolkningen med sådana kunskaper skapade också förutsättningar för en framväxande lägre tjänstemannakår inom delar av näringslivet samt inom statsförvaltningen. Under 1800-talets senare del kompletterades i flera stater utbyggnaden av den grundläggande skolutbildningen med att staten etablerade universitet, som i högre grad än tidigare kom att bli institutioner för vetenskaplig forskning. Som ett ytterligare och synligt exempel på nya statliga åtaganden bör även nämnas uppförandet av museer, vars verksamhet dels sammanhänger med utvecklingen av den vetenskapliga forskningen, dels var ett sätt att uttrycka den enskilda statens nationalkaraktär och kulturella särart.⁵¹ Sammantaget var statliga åtaganden inom utbildning, akademier, kultur inklusive åtgärder för språklig harmonisering inom territoriet, av stor vikt som instrument för att skapa s.k. nationalstater och främja medborgarnas föreställningar om etnisk samhörighet och gemensamt historiskt arv.

Sverige

Vattenvägarna, och byggandet av Göta kanal från år 1810, var det första stora statliga kommunikationsprojektet. För landsvägarna, vilka i grunden var en angelägenhet för bönderna under statligt överinseende, bildades en särskild kommitté år 1811 i syfte att samordna vissa större vägarbeten. På central nivå bildades år 1841 *Styrelsen för allmänna väg- och vattenbyggnader* med egen regional organisation. Av än större betydelse blev emellertid när riksdagen år 1854 beslöt att staten skulle bygga, äga och driva ett nät av s.k. stambanor för järnvägen. Anläggande och drift av andra järnvägar överläts på privata intressen. Statens verksamhet delades år 1863 upp i två centrala verk: *Styrelsen för statens järnvägsbyggnader*, ansvarig för anläggningsarbetena, samt *Styrelsen för statens järnvägstrafik* som ansvarade för driften. År 1888 sammanslogs de båda verket till *Järnvägsstyrelsen*.⁵²

Postväsendet, inledningsvis en del av Kanslikollegium, förändrades föga under 1700-talet men utökades under 1830-talet med s.k.

⁵¹ Gill (2003), s. 135.

⁵² Asker (2007), s. 196f.

diligenstrafik, en på vissa sträckor kombinerad post-, passagerar- och paketbefordran. För ledning av postväsendet inrättades år 1850 *Generalpoststyrelsen*. Av stor betydelse för postväsendet som allmänt kommunikationsmedel blev införandet av inrikes enhetsporto år 1854. Under de sista decennierna på 1800-talet byggdes ett stort antal lokala postkontor samtidigt som lantbrevbärare infördes. Efterhand kom postkontoren även att fungera som bank för allmänheten genom bildandet av *Postsparbanken* år 1884. Särskilt omvälvande för kommunikationerna blev dock införandet av den elektriska telegrafan. Den första telegrafledningen anlades år 1853 och samma år inrättades *Telegrafverket* som svarade för utbyggnaden av ett statligt linjenät. Från 1880-talet fick verket även i uppgift att svara för riksledningarna m.m. för telefoni. Förutom central ledning i form av telegrafstyrelsen fanns en regional indelning i form av sju linjedistrikt respektive fyra trafikdistrikt. Lokala telefonnät drevs ofta av privata telefonbolag men köptes efterhand upp av telegrafverket.⁵³

Vid sidan av byggande av infrastruktur engagerade sig staten under senare delen av 1800-talet även direkt i näringslivet. Efterfrågan på skogsråvara gjorde att värdet på statens omfattande skogsbestånd steg och år 1859 bildades Skogsstyrelsen vilken år 1883 ombildades till *Domänstyrelsen*. En ny reglering mot fri avverkning av skogsnäringen infördes år 1882 och därmed begränsades äganderätten i detta avseende. På motsvarande sätt innebar 1880 års vattenrättsförordning inskränkningar i den enskildes äganderätt i syfte att göra vattenvägarna mer tillgängliga för flottning. I slutet på 1800-talet ökade vidare statens intresse för att säkra landets energiproduktion. År 1909 bildades *Vattenfallsstyrelsen* vilken som central myndighet förvaltade energiutvinningen vid ett antal platser i Sverige, kallat Statens vattenfallsverk. Även gruvbrytning kom (åter) att bli ett direkt statligt intresse, men nu inte som verk utan som aktiebolag, genom att staten år 1907 köpte hälften av aktierna i Loussavaara-Kiirunavaara AB.⁵⁴

Den ursprungliga huvudnäringen, jordbruket, stod länge utan central statlig tillsyn och vägledning. Den första ansatsen till något sådant var en vetenskaplig akademi, Lantbruksakademien, bildad år 1813 och som också hade vissa myndighetsliknande uppgifter. De sistnämnda övertogs dock av *Lantbruksstyrelsen* som bildades år 1890 som centralt ämbetsverk för jordbruks- och fiskefrågor. Av

⁵³ a.a., s. 199f.

⁵⁴ a.a., s. 195. Magnusson (2005), s. 183.

betydelse för bl.a. agrarnäringen var även bildandet av *Statens meteorologiska centralanstalt* år 1873.

Svenskt företagande ökade i omfattning efter näringsfrihetens införande i mitten av 1800-talet. Flera av de myndighetsuppgifter av reglerings- och tillsynskaraktär som var viktiga för företagandets och marknadsekonomins framväxt, fick därmed så småningom ställning som egna ämbetsverk. År 1895 bildades *Patent- och registreringsverket* efter att verksamheten tidigare avskilts från Kommerskollegium. I samband med det privata finans- och kreditväsendet byggdes ut ökade den statliga tillsynen under 1870- och 1880-talen. *Statens bankinspektion* inrättades år 1871 och *Försäkringsinspektionen* år 1904. I sammanhanget kan nämnas att Riksbanken år 1897 fick monopol på att ge ut sedlar vilket skapade förutsättningar för att på sikt föra en modern växelkurs- och penningpolitik. *Riksbanken* blev därmed en centralbank och upphörde med utlåningsverksamheten till allmänheten.⁵⁵

Arbetsplatsolyckorna inom industrin föranledde riksdagen att år 1889 anta en lag om yrkesfara och att inrätta statliga tillsyn över arbetarskyddet, *Yrkesinspektionen*, vilken inledningsvis underordnades Kommerskollegium. För att utöva tillsyn över viss allmänfarlig industriell verksamhet inrättades vid kollegiet år 1895 en *Sprängämnesinspektör*. En lag om ersättning för skador p.g.a. olycksfall i arbetet föranledde år 1902 inrättandet av *Riksförsäkringsanstalten*. I sammanhanget bör även nämnas år 1891 års sjukkasselag, vilken innebar att staten sköt till medel till den privata associationsbaserade sjukkasserörelsen.⁵⁶

Högsta tillsyn över den allmänna hälso- och sjukvården hade från år 1878 *Medicinalstyrelsen*, föregånget av Sundhetskollegiet inrättat år 1813. Statsmedicinska anstalten bildades år 1909 vilken år 1918 ombildades till *Statens bakteriologiska laboratorium*.

År 1913 inrättades en central myndighet för sociala frågor i allmänhet. *Socialstyrelsen* hade ett vitt ansvarsområde som inkluderade ärenden om och i förkommande fall tillsyn över arbetsmarknaden inklusive arbetsförmedlingar, arbetarskydd inklusive yrkesinspektionen (övertogs från Kommerskollegium), sjukkassor och andra socialförsäkringar, nykterhet, bostäder, levnadsomkostnader och utvandring. Allmän ålderspension för alla medborgare över 67 års ålder beslutades av riksdagen år 1913 och som central myndighet inrättades samma år *Pensionsstyrelsen*.

⁵⁵ Magnusson (2005), s. 184.

⁵⁶ a.a., s. 184.

Som ett sätt att förbättra städernas ofta bristfälliga boendeförhållanden och som ett alternativ till den pågående emigrationen till USA beviljade staten från år 1905 s.k. egnahemslån till arbetare och tjänstemän. *Statens egnahemslånefond* inrättades år 1906 och för kreditgivning till bostadsbyggandet i städerna inrättades år 1909 *Konungariket Sveriges Stadshypotekskassa*. År 1918 bildades *Byggnadsstyrelsen* som – utöver ansvaret för den civila statsförvaltningens byggnader – även skulle svara för allmänna byggnormer och stadsplanering.⁵⁷

Första världskriget innebar även att staten inrättade flera tillfälliga myndigheter som livsmedels-, industri- samt folkhushållningskommissionen. Ett krisorgan som kom att leva vidare under mellankrigstiden var den år 1914 tillsatta *Statens arbetslöshetskommission*. De ambitioner som fanns för de statliga krisorganen uppnåddes i flera fall inte, men utgjorde ändå viktiga erfarenheter för regleringarna under nästa krig.

Skolan för allmänhetens barn byggdes ut genom 1842 års folkskolereform, först med kyrkokommunen och därefter under 1900-talet den borgerliga kommunen som huvudman. Läroverken (gymnasierna) leddes in på 1900-talet av kyrkan (domkapitlena) som i detta hänseende sorterade direkt under ecklesiastikdepartementet. År 1905 bildades Läroverksstyrelsen för tillsyn över läroverken och år 1914 skapades en central myndighet för de lägre skolorna, Folkskoleöverstyrelsen. År 1920 bildades ett ämbetsverk för hela skolväsendet *Skolöverstyrelsen*. Även den högre utbildningen byggdes ut under 1800-talet, i viss utsträckning i statlig regi och ibland föregången av statliga (kungliga) vetenskapliga akademier under 1700-talet. Ofta hade dock nyinrättade utbildningsanstalter praktisk eller specialiserad inriktning. Universiteten i Uppsala och Lund var fortfarande dominerande vad gäller inrättningar med bredare kursutbud. Verksamheten vid universiteten blev under senare delen av 1800-talet allt mer forskningsbaserad. År 1893 inrättades det första *Kanslerämbetet* för rikets universitet som också översåg de nyinrättade högskolorna i Stockholm och Göteborg.⁵⁸

Angränsande till utvecklingen av forskning och vetenskap men också utgående från ett ökat intresse för kultur och byggande av nationalkänsla var inrättandet av statliga museer. Från år 1847 höll staten samlingar av historiska föremål tillgängliga för allmänheten.

⁵⁷ Boverket (2007), s. 38.

⁵⁸ Asker (2007), s. 149ff. Högskolorna i Göteborg och Stockholm hade inledningsvis kommunal finansiering.

Som tidiga institutioner i en lång rad av statliga museer inrättades år 1866 *Nationalmuseum* och år 1872 *Nordiska museet*.

Vad gäller den svenska myndighetsorganisationen i stort bör även framhållas *kommunalreformen* år 1862. Genom denna infördes valda politiska församlingar samtidigt som lokala förvaltningsuppgifter överfördes från staten och kyrkan. Uppgifter som efterhand övertogs av primärkommunerna från de kyrkliga socknarna var fattigvård och skola, även om ansvarsförhållandena på det senare området var delat fram till 1930-talet. Ordningens upprätthållande på det lokala planet hade delegerats från staten till socknarna redan i början av 1800-talet, varefter polisväsendet i huvudsak var ett kommunalt ansvar fram till 1960-talet. Landstingen, inrättade 1863, följde de statliga länsgränserna, och ålades ett brett ansvarsområde. Framför allt kom landstingen dock att syssla med hälso- och sjukvård i form av uppförande och drift av länslasarett samt med undervisning i form av folkhögskolor.⁵⁹

Införandet av primär- och sekundärkommuner på 1860-talet föregicks av en lång debatt där många argument anfördes för införande av lokal och regional självstyrelse. Kommunalreformernas förespråkare var ofta företrädare för idén om den lokala folkstyrelsens pedagogiska effekter genom fostran till medborgerlig ansvarskänsla och självständigt politiskt omdöme.⁶⁰ Olika motiv kunde också gå hand i hand. Medan somliga såg den kommunala självstyrelsen som en motvikt till statsmakten såg andra den som en metod att vidga statens inflytande.⁶¹

De kommunala förvaltnings- och serviceområdena var vid kommunalreformernas tillkomst av blygsam omfattning och hade med dagens jämförelse mycket begränsad ambitionsnivå. Kommunernas samlade andel av BNP steg långsamt och nådde aldrig över 5 % före demokratin genombrott på 1920-talet.⁶² I ett långsiktigt perspektiv blev reformen emellertid av stor betydelse, då den omfattande ökningen av offentliga uppgifter från 1960-talet och framåt till stor del förlades inom den kommunala sektorn. Det gäller inte minst ekonomiskt omfattande verksamheter som bostadsförsörjning, barn- och äldreomsorg, skolan och i synnerhet hälso- och sjukvården, där det sista statliga sjukhuset överfördes till landstingskommunal regi först 1983. Från mitten av 1960-talet till

⁵⁹ a.a., s. 210ff.

⁶⁰ Tarschys (1990), s. 235f.

⁶¹ Tarschys (1984), s. 23.

⁶² Häggroth (2005), s. 40.

mitten av 1980-talet växte den kommunala sektorns andel av BNP till 20 % och har sedan legat kvar på denna nivå.⁶³

1.5 Välfärdsstaten

Tiden omedelbart efter det första världskriget sammanfaller i de flesta europeiska stater med införandet och tillämpningen av den allmänna och lika rösträtten. Folkförsamlingar med konstitutionella uppgifter var i och för sig allmänt förekommande redan under 1800-talet. De under 1920-talet slopade rösträttsbegränsningarna innebar emellertid att de därefter normalt fanns majoritetsgrupperingar i de valda parlamenten som hade ett annat intresse av att använda staten som instrument för samhällsförändring än vad som tidigare varit fallet. Erfarenheterna från kriget, både vad gäller statliga regleringar och direkta ingripanden inom olika samhällsområden, innebar även att det fanns en praktik av staten som administratör att hänvisa till, samt en ökad acceptans för både statliga åtaganden som sådana och dess finansiering i form av beskattning. Dessa förhållanden kom ytterligare att förstärkas under 1940-talet.⁶⁴

Krisåren under 1930-talet skapade härutöver en grund för att expandera det statliga åtagandet. I jämförelse med 1800-talets socialstat ökade nu både antalet delområden som blev föremål för statliga åtaganden och åtagandenas ekonomiska omfattning. Efter det andra världskriget förstärktes denna trend ytterligare. Generella drag i det som nu kallades välfärdsstater var bl.a. statliga åtaganden för socialförsäkring i dess vidare bemärkelse, fri sjuk- och tandvård, utbyggnad av skola och högre utbildning, full sysselsättning, byggnation och subvention av bostäder samt transfereringar antingen av generell natur eller för medborgare med särskilda behov. Härutöver tillkom ett utökat statligt ägande av tidigare privatägda företag inom branscher som kol-, stål- och verkstadsindustrier, banker, energiföretag, flygbolag osv., som i några västeuropeiska stater uppgick till en högst påtaglig andel av den totala ekonomin.⁶⁵

Kraven på organiseringen av den statliga verksamheten växte, även om utförandeformer och tekniska lösningar i hög grad varierade mellan olika stater. Gemensamt var dock att behovet av att finan-

⁶³ a.a., s. 63.

⁶⁴ Rügge (2007), s. 119.

⁶⁵ Gill (2003), s. 197ff.

siera allt större statliga åtaganden ökade. Staternas förmåga att beskatta medborgarna utökades, bl.a. genom att arbetsgivare gjordes skyldiga att dra av och redovisa de anställdas inkomstskatt. Möjligheterna för de flesta medborgare att undandra sig inkomstskatt minskade därmed väsentligt. Behovet av att ha data om medborgarna, för att kunna beskatta men också för att fördela välfärdsstatens förmåner och rättigheter, innebar tillsammans med den tekniska utvecklingen att statens förmåga att insamla, bearbeta och arkivera information ökade kraftigt.⁶⁶ Annorlunda uttryckt ökade statens och myndigheternas förmåga att på olika sätt ha kontroll över medborgarna, liksom möjligheterna att på ett förbättrat kunskapsunderlag korrigera oönskat beteende eller oönskat utfall av t.ex. sociala och ekonomiska processer. Utvecklingen sammanhängde således dels med politiska ambitioner, dels med informationstekniska landvinningar och de möjligheter detta skapade i sig.⁶⁷

Välfärdsstatens utformning, ambitionsnivån i olika statliga åtaganden och organiseringen av serviceproduktion skiljde sig åt inom olika stater. I synnerhet gällde detta fördelningen av uppgifter mellan staten, eventuella lokala folkförsamlingar och administrationer, kyrkan, ideella föreningar och det privata. Gemensamt för de flesta stater var dock att de offentliga (statliga) utgifterna ökade som andel av BNP, en tendens som förstärktes från 1960-talet och framåt. Variationerna var dock stora där stater som representerade den s.k. nordiska välfärdsmodellen tog i anspråk en väsentligt större del av BNP för offentliga utgifter än t.ex. vissa kontinentaleuropeiska och nordamerikanska stater. Mellan åren 1950 och 1980 mer än fördubblades andelen statligt anställda av den totala arbetskraften bland staterna i västra Europa.⁶⁸

För flera stater nåddes en högsta nivå för de statliga åtagandena vid skiftet mellan 1970- och 1980-talen. Även om vissa justeringar av välfärdsstatens ambitioner hade gjorts tidigare, innebar 1980-talet att de första större förändringarna genomfördes. Med början i USA, kom lokal offentlig serviceproduktion att konkurransutsättas och övergå från offentlig egenregi till privata entreprenörer. Även inom andra områden, t.ex. leveranser till försvarsmakter, ökades inslagen av privata leverantörer. I Europa genomfördes i Storbritannien en successiv utförsäljning av det dittillsvarande omfattande statliga äganden inom diverse industriföretag m.m., samt åtgärder för att

⁶⁶ a.a., s. 198.

⁶⁷ Giddens (1987), s. 308f, jfr. Finer (1999), s. 1624.

⁶⁸ Gill (2003), s. 200f.

öka inslaget av privata utförare inom utbildnings- och sjukvårdsektorerna. I ett ofta framhållet exempel som Nya Zeeland genomfördes genomgripande förändringar i det statliga åtagandet, bl.a. utlösta av en ekonomisk tillbakagång under 1970- och 80-talen. Utvecklingen var dock inte entydig. I flera europeiska stater, t.ex. Storbritannien och Frankrike innebar 1980-talet dock fortfarande att politiska partier gick till val på att förstärka företag samt att öka, bibehålla eller återställa – snarare än minska – det statliga åtagandet i allmänhet. I Frankrike genomfördes även nya förstärkanden under de första åren på 1980-talet, som dock började avvecklas senare under decenniet.⁶⁹

Slutet av 1900- och början av 2000-talen har i de flesta stater inneburit att det statliga åtagandet planat ut och på vissa områden också minskat. Fortfarande är dock de statliga åtagandena stora jämfört med mitten på 1900-talet eller tidigare. Vad som har tillkommit är dock en mer utvecklad och allmänt omfattad skepsis till staten som garant och leverantör av tjänster. Privatisering av tidigare statliga åtaganden har fortsatt i flera länder. Trots en återkommande kritik mot privatiseringar och dess effekter har en sådan politik i praktiken kommit att omfattas av en allt större del av det partipolitiska spektrumet i Europa och på andra håll.⁷⁰

Sverige

Ett i begränsad form redan existerande statligt åtagande men som byggdes ut med början under mellankrigstiden var bostadspolitik. Efter vissa avregleringar i början av 1920-talet ombildades år 1928 således Statens egnahemslånefond till *Statens egnahemsstyrelse* med egen regional och lokal organisation. Statens engagemang i bostadssektorn fortsatte under 1930-talet med förbättrade lånemöjligheter, bl.a. till s.k. barnrikebyggande. Hyresreglering infördes år 1942 och kom att bli bestående under många år och år 1948 inrättades *Bostadsstyrelsen* och *länsbostadsnämnderna*. År 1967 tillkom *Statens planverk* genom en delning av Byggnadsstyrelsen och år 1988 slogs Bostadsstyrelsen och Statens planverk ihop till *Boverket*. Byggnadsstyrelsen delades i sin tur år 1993 i Statens fastighetsverk respektive Vasakronan AB och Akademiska hus AB.

⁶⁹ a.a., s. 204f.

⁷⁰ a.a., s. 206f.

Den ekonomiska nedgången under 1930-talet föranledde även att det statliga åtagandet för arbetsmarknaden vidgades, då de tidigare nödhjälpsarbetena ersattes med beredskapsarbeten. Arbetslöshetskommissionen, från år 1940 Arbetsmarknadskommissionen, fortsatte som central myndighet på området innan denna år 1948 ersattes av *Arbetsmarknadsstyrelsen*. 1930-talet och det följande världskrigets statliga regleringspolitik bidrog även till att vissa myndigheter med pris- och marknadsreglerande uppgifter kom att fortleva under efterkrigstiden, t.ex. den år 1935 bildade *Statens jordbruksnämnd* och *Statens priskontrollnämnd*. Den senare ombildades år 1957 till statens pris- och kartellnämnd vilken i sin tur år 1992 uppgick i *Konkurrensverket* tillsammans med den år 1953 bildade Näringsfrihetsombudsmannen. Därmed fullbordades även förskjutningen av myndighetsuppgifter från prisreglerande till konkurrensfrämjande.

Andra världskriget och åren dessförinnan innebar en forcerad uppbyggnad av försvaret. Ett flertal nya myndigheter tillkom på central och lokal nivå, ofta som utbrytningar ur redan existerande myndigheter, där liknande verksamhet tidigare bedrivits i en mindre omfattning. Till nya områden kan dock nämnas *Flygtekniska försöksanstalten* år 1940, *Försvarets radioanstalt* år 1942, *Civilt försvarsstyrelsen* år 1944 och *Försvarets forskningsanstalt* år 1945. För att samordna s.k. operativ planering och senare även planering i övrigt bildades myndigheterna *Överbefälhavaren* och *Försvarsstaben* år 1936 (ÖB tillsatt först år 1939). *Flygvapnet* som försvarsgren inrättades år 1926.

På näringarnas område bildades den nya *Skogsstyrelsen* år 1941, och år 1948 bildades *Lantbruksstyrelsen* genom att uppgifter övertog från den tidigare myndigheten med samma namn samt egnahemsstyrelsen. Samma år bröts fiskefrågorna ut och *Fiskeristyrelsen* bildades. På det industriella området bildades *Styrelsen för teknisk utveckling* år 1968 och *Statens industriverk* år 1973. År 1983 sammanfördes ett antal myndigheter med uppgifter på energiområdet till *Statens energiverk*.

Även kommunikationsområdet fick nya myndigheter då *Luftfartsstyrelsen* bildades år 1945 genom att luftfartsfrågorna överfördes från Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen. *Sjöfartsverket* bildades år 1956 som en utbrytning ur Kommerskollegium. Under en period utgjorde även trafiksäkerhetsfrågorna en egen myndighet genom den år 1968 tillkomna *Trafiksäkerhetsverket*. Frågorna återfördes till Vägverket år 1992. En förändring som bl.a. berörde Tullverket var att

dess uppgifter rörande bl.a. civil övervakning, tillsyn och kontroll till sjöss bröts ut år 1988 genom bildandet av *Kustbevakningen*.

Från att i början av seklet ha varit ett emmigrationsland blev Sverige under efterkrigsdecennierna ett immigrationsland. Under andra världskrigets slutskede bildades *Statens utlänningskommission* år 1944 genom att uppgifter övertogs från bl.a. Socialstyrelsen. År 1969 uppgick kommissionen tillsammans med viss verksamhet vid Justitie- och Inrikesdepartementen i det nybildade *Statens invandrarverk*, från år 2000 *Migrationsverket*. Under åren 1998 till 2007 fanns därtill en särskild myndighet för att nå integrationspolitiska mål, *Integrationsverket*.

Det för staten efterhand allt mer omfattande sociala området har trots den formella kontinuiteten i Socialstyrelsen varit föremål för ett flertal ny- och ombildningar av myndigheter. Exempelvis bildades *Statens institut för folkhälsan* år 1938, återfördes till Socialstyrelsen år 1972, för att åter bli egen myndighet under namnet Folkhälsoinstitutet år 1992, ombildat till *Statens folkhälsoinstitut* år 2001. En stor organisatorisk förändring som berörde sjukvårdsområdet gjordes år 1968 då Medicinalstyrelsen upphörde som egen myndighet och slogs ihop med Socialstyrelsen. En annan betydande förändring var att *Läkemedelsverket* år 1990 bröts ur Socialstyrelsen där den särskilda läkemedelsavdelningen hade bildats år 1971. På 1960-talet bildades även särskilda myndigheter för frågor om funktionshinder som *Statens handikappsråd* år 1965 och *Handikappinstitutet* år 1968.

Riksförsäkringsanstalten ombildades till *Riksförsäkringsverket* år 1961 då även Pensionsstyrelsens verksamhet fördes dit. Verket ombildades till myndigheten *Försäkringskassan* år 2005, då även de tidigare från staten självständiga regionala försäkringskassorna inkorporerades.

Efterkrigstiden och i synnerhet från 1960-talet och framåt innebar en kraftig utbyggnad av *universiteten och högskolorna*, en utveckling som ledde till att sektorn så småningom blev den största statliga sektorn mätt i antalet anställda. Vad gäller statliga studielån och andra typer av studiestöd började dessa i en tidig form utbetalas från år 1919. År 1964 slogs dåvarande Studiehjälpsnämnden och Garantilånenämnden ihop till *Centrala studiestödsnämnden* och från år 1965 infördes det studiemedelssystem som till stora delar fortfarande gäller.

Besläktat med utbyggnaden av den statliga utbildningen var även ökade ambitioner inom kulturområdet. Som en följd av riksdagens

beslut om en ny kulturpolitik bildades år 1974 *Statens kulturråd* med en rad uppgifter på området av verkställande, rådgivande, informerande och statsbidragsprövande karaktär m.m. Statens ungdomsråd, numera *Ungdomsstyrelsen* med uppgift att inom ramen för samhällets fritids- och kulturpolitik främja verksamhet bland barn och ungdomar bildades i sin första form år 1959.

En av de mer genuint nya och därtill omfattande myndighetsuppgifterna under efterkrigstiden rörde statligt bistånd till utvecklingsländer. Från att tidigare varit en kyrklig angelägenhet, bildades Nämnden för internationellt bistånd år 1962 vilken övergick i *Styrelsen för internationell utveckling, Sida* år 1965 med uppgift att ansvara för den statliga biståndsverksamheten. Även andra myndigheter av biståndskaraktär tillkom under perioden som *Nordiska afrikainstitutet* år 1964 och *Biståndsutbildningsnämnden* år 1971.⁷¹

Ett annat myndighetsområde som till stor del var nytt var miljöfrågorna där *Statens naturvårdsverk* bildades år 1967 genom sammanslagning av flera mindre myndigheter med anknytande uppgifter. För att handlägga ärenden enligt den år 1969 utfärdade miljöskyddslagen inrättades samma år *Koncessionsnämnden för miljöskydd*. För ärenden om hälso- och miljörisker med kemiska produkter bildades år 1986 *Kemikalieinspektionen* bl.a. genom att vissa uppgifter bröts ut ur Naturvårdsverket.

Under 1980- och 1990-talen inrättades tre myndigheter av ombudsmannakaraktär, nämligen *Jämställdhetsombudsmannen*, *Ombudsmannen mot etnisk diskriminering* samt *Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning*. Myndigheternas uppgifter är till stor del bestämd av särskild rättighetslagstiftning på respektive område. En myndighet med snarlikt namn men utan en formell ombudsmannaroll, *Barnombudsmannen*, bildades år 1993 med uppgifter att stå för en övergripande bevakning av barn- och ungdomsfrågorna utifrån barnkonventionen och svensk lagstiftning.

Efter en omfattande debatt mellan och inom de politiska partierna beslöt riksdagen år 1983 att inrätta en ny typ av myndighet, nämligen *statliga löntagarfonder*. Fonderna tillfördes åren 1984–1990 medel genom beskattning av företag. Fonderna avvecklades år 1992.⁷²

Slutligen kan nämnas att flera områden under efterkrigstiden har blivit föremål för omfattande omorganisationer inom ramen för

⁷¹ SOU 1997:7, s. 198.

⁷² Lewin (2002), s. 355.

ett befintligt statligt eller kommunalt åtagande. Exempel på sådana är överföringen av polisen från kommunal till statlig regi, vilket även innebar att åklagarverksamheten blev en separat statlig organisation inom rättsväsendet. Andra viktiga exempel är överföring av vissa sjukvårdsinrättningar från staten till landstingskommunerna samt överföring av frågor inom skolan från staten till primärkommunerna. Försvaret – som expanderade kraftigt under 1940-talet – har sedan 1990-talet genomgått flera större organisatoriska och verksamhetsmässiga förändringar.

Många myndigheter har fått ändrade och ibland utökade uppgifter som en konsekvens av EU-medlemskapet år 1995. I vissa fall har gemenskapslagstiftning i hög grad kommit att påverka myndigheternas verksamhet, t.ex. på konkurrensområdet. I något fall har även nya myndigheter tillkommit i och med EU-medlemskapet som *Svenska ESF-rådet*. Rådet har i uppgift förvalta EU:s integrationsfond och socialfond i Sverige.

2 Det statliga åtagandet: ett ekonomiskt perspektiv

I detta avsnitt redovisas några drag inom det ekonomiska tänkandets utveckling i en avgränsad mening, nämligen vilken syn som varit rådande för vad staten ska ha för uppgifter och vilka rekommendationer som dominerande inriktningar inom nationalekonomin lämnat i detta ämne. Det handlar här liksom i det föregående avsnittet främst om det statliga åtagandets art i form av myndighetsuppgifter och inte om det offentliga åtagandets beloppsmässiga omfattning. I avsnitt 2.1 t.o.m. 2.4 ges en kortfattad översikt över hur olika riktningar inom nationalekonomin sett på det statliga åtagandet över tiden. Med utgångspunkt i neoklassisk mikroteori redovisas i avsnitt 2.5 hur man genom att problematisera marknadsmodellen, s.k. marknadsmisslyckanden, kan motivera statliga åtaganden.

2.1 Statlig reglering av produktion och handel

Under perioden fram till mitten av 1700-talet dominerade den ganska löst sammanhållna skolan inom det ekonomiska tänkandet som brukar kalla merkantilismen. Företrädare för skolan understödde den formering i stater som skedde från 1600-talet, och betraktade

de nya staterna som mer rationella ekonomiska enhetsområde i jämförelse med tidigare uppsplittring i småriken med egna skatter och tullar.⁷³

Ett framträdande drag inom merkantilismen var att den ekonomiska verksamheten skulle inriktas på att stärka den egna statens makt i förhållande till andras. Import betraktades generellt som någon mindre önskvärd och skulle hållas på så låg nivå som möjligt. Under 1700-talet utvecklades dock tankar om att ömsesidig handel kunde vara nyttig för staterna. Merkantilismen innehöll vidare tankar om bl.a. sambandet mellan penningmängd och priser, hur staternas samlade förmögenhet skulle beräknas samt vilka antaganden som skulle göras om människan som ekonomisk aktör. Under 1700-talets andra halva kritiserades merkantilismens tankegångar bl.a. av en ekonomisk tankeskola kallad fysiokraterna. I den betonades – förutom tanken att jordbruket var den enda näring som kunde ge ett ekonomiskt nettoresultat – bl.a. den privata äganderätten samt människans egennyttiga natur och det senares betydelse för organiseringen av samhällsekonomin. Likaså kritiserades statliga regleringar som hämmade frihandel och näringsfrihet som ansågs begränsa den ekonomiska utvecklingen till allas skada.⁷⁴

Den svenska frihetstidens ekonomiska tänkande var i hög grad merkantilistiskt till sin karaktär. Detta gällde även den spirande akademiska verksamheten där det förespråkades konkurrensbegränsningar, det vi i dag skulle ha kallat planhushållning och statlig detaljreglering. Denna inriktning härskade inom svenska akademier till 1800-talets mitt, alltså även efter det att ett politiskt liberalt tänkande hade börjat få genomslag. Trots att den klassiska nationalekonomin enligt Adam Smith (1723–1790) kom att återges i svenska läroböcker med början på 1830-talet, dröjde det svenska genombrottet för mera renodlat ekonomisk-liberala tankegångar till Nationalekonomiska föreningens instiftande år 1877.⁷⁵

⁷³ Sandelin m.fl. (2005), s. 20f.

⁷⁴ a.a., s. 22ff.

⁷⁵ Magnusson (2002), s. 254ff.

2.2 Avreglering, omreglering och motreaktioner

Under 1700-talets sista kvartssekel började en skola växa fram som tog fasta på och utvecklade den kritik som hade riktats mot statliga detaljregleringar av ekonomiska frågor. Gemensamt för en rad brittiska men också kontinentala tänkare var att intressera sig för ekonomiernas tillväxt, långsiktiga utveckling och klara beröringspunkter med den samtida politisk-filosofiska synen på människan och staten. En bärande idé hos det som kommit att kallas den klassiska nationalekonomin var således att det fanns en automatisk mekanism som håller samman ekonomins olika delar så att ekonomin kan utvecklas och fungera av sig själv utan särskilt mycket statlig inblandning. Grundläggande för ekonomins funktionssätt var enligt den klassiska teorin människans egenskaper som en egenlyttig varelse som strävar efter att förbättra sin ställning. Människan har dock även samarbetsinriktade drag och förmår bl.a. att ekonomiskt interagera genom byten och handel. De medfödda egenskaperna ansågs endast i begränsad utsträckning kunna påverkas genom uppfostran och utbildning och de institutionella arrangemangen i samhället måste därför utformas utifrån dessa förutsättningar.⁷⁶

Gemensamt för den klassiska nationalekonomin var vidare 1600-talets upplysningsidéer om naturliga rättigheter eller friheter, vilka staterna generellt sett inte borde reglera i någon snävare mening, utan tvärtom gynna och övervaka så att dessa kan åtnjutas. Till dessa hörde den privata äganderätten, näringsfrihet och bosättningsfrihet. I vissa fall ansågs dock statliga regleringar viktiga, t.ex. förbud mot att på privat basis ge ut betalningsmedel.⁷⁷

Statens uppgifter skulle enligt klassikerna annars begränsas i jämförelse mot vad som varit fallet tidigare. De merkantilistiska regleringarna kritiserades för att ha medfört en ineffektiv resursallokering, där de av staten beviljade monopolen endast gynnade ett besuttet fåtal vars inflytande var till skada för folkflertalets möjligheter och välstånd. Vidare fanns hos klassikerna kritik som gällde statens kapacitet att reglera ekonomin i sådan utsträckning att den skulle kunna bli effektiv och gynna folkflertalet. Detta ansågs för det första onödigt, givet att marknadsmekanismernas påverkan på resursallokeringen tilläts verka. För det andra ledde statlig detaljreglering till att ekonomisk makt samlades i ett fåtal händer

⁷⁶ Sandelin m.fl. (2005), s. 34f.

⁷⁷ a.a., s. 36ff.

(enväldiga eller folkförsamlingar) och innebar därmed en farlig maktkoncentration och tillhörande risker för intressekonflikter. Statens uppgifter skulle således koncentreras till försvar, inre ordning och rättskipning samt till att sådana nyttigheter produceras som i brist på privatekonomiska incitament annars inte skulle komma till stånd. Det senare syftade på vad som senare kom att benämnas kollektiva varor, t.ex. infrastruktur inom kommunikationer och skolundervisning. I övrigt borde statliga åtaganden endast göras i undantagsfall.⁷⁸

Det är viktigt att understryka att kritiken mot statliga åtaganden hos klassiker som Smith och efterföljare framför allt var en kritik mot den typ av ekonomisk reglering som staten ägnat sig åt under merkantilismen och den privilegie- och skråpolitik som bedrevs i dess spår. Kritiken byggde också på en hög grad av tilltro till människans egna förmåga att reglera ekonomiska förhållanden, utan att kräva statliga ingripanden. Samtidigt skulle staten svara för att viktiga ekonomiska institutioner, inte minst för att skydda äganderätten, och inskränkningar i den fria marknaden kunde accepteras som skydd för de svagaste i samhället eller av försvarsskäl. Undantag från frihandelsprincipen genom tullar kunde enligt Smith även motiveras, t.ex. för att gynna uppbyggnaden av en viss näringsgren. Klassiska efterföljare under 1800-talet, som David Ricardo (1772–1823) och John Stuart Mill (1806–1873), såg även ett behov av arbetarskydd och sociala förbättringar. I sammanfattning var alltså de klassiska ekonomerna inte dogmatiska i förespråkandet av en liten stat. Det var reaktionen mot den dittillsvarande staten som samhällsekonomisk aktör som var utgångspunkten för kritiken.⁷⁹ Vid 1800-talets mitt förekom också att enskilda svenska nationalekonomer intresserade sig för frågor om avvägningen mellan offentlig verksamhet och fri marknadsekonomi, och då i syfte att mildra effekterna av marknadsekonomin konjunktursvängningar. I sådana sammanhang behandlades bl.a. behovet av offentligt organiserad fattigvård samt statliga och kommunala insatser inom utbildning och arbetsförmedling. Till praktiskt utförande i Sverige kom sådana åtgärder först vid sekelskiftet 1800-1900.⁸⁰

En från den klassiska nationalekonomin skild tanketradition var den s.k. historiska skolan. I den tyska historiska skolan, pekade man under 1800-talet på nödvändigheten av statliga ingrepp för att

⁷⁸ a.a., s. 42ff.

⁷⁹ Magnusson (2005), s. 70ff.

⁸⁰ Olofsson (1997), s. 370ff.

lösa industrialiseringens negativa följder. Exempel på sådana åtgärder var statlig socialpolitik (sjuk- invalid och åldersförsäkring), omfördelning av inkomster samt uppbyggnaden av statlig egendom, bl.a. av de s.k. naturliga monopolen inom kommunikationssektorn.⁸¹

Den historiska skolan är bl.a. intressant i den meningen att den försökte kombinera den metodologiska individualismen i den klassiska teorin med 1800-talets intresse för metodologisk kollektivism eller strukturell teori. Försök gjordes bl.a. att förklara en lagbundenhet i det offentliga åtagandets framväxt (kallad lagen om den växande statsverksamheten efter Adolph Wagner, 1835–1917). Denna lagbundenhet antogs leda till att övergången från självförsörjande agrarsamhälle till marknadshushållande industrisamhälle innebär att funktioner som sjukvård, åldersvård och utbildning övertogs av staten. Företrädare för skolan fick även direkt betydelse för uppbyggnaden av det statliga åtagandet under det sena 1800-talet, främst i Tyskland. Skolan anses också till vara inspiratör till 1900-talets institutionella forskning inom ekonomivetenskaperna.⁸²

I någon mån utgjorde den historiska skolan även ett försök att överbrygga de teoretiska motsättningarna mellan klassisk liberal teori och dess socialistiska och marxistiska utmanare. Företrädare för den historiska skolan kallades även för statssocialister. Men det var förvisso den marxistiska teorin som utgjorde den kraftigaste motreaktionen mot den klassiska nationalekonomin. Dels kritiserades den senares abstrakta metod och antaganden, dels framfördes en empiriskt grundad kritik utifrån de många gånger svåra sociala förhållandena som följde i industrialismens spår. Karl Marx (1818–1883) var dock tidig med att presentera ett dynamiskt nationalekonomiskt system som utifrån vissa premisser gjorde anspråk på att förklara den totala samhällsekonomin och dess rörelselagar. Marx kom längre fram under 1900-talet att få betydelse för att influera nationalekonomiskt och i synnerhet andra slag av samhällsvetenskapligt tänkande, även utanför den skara som uttryckligen bekände sig till hans arv.⁸³

⁸¹ Sandelin m.fl. (2005), s. 58ff.

⁸² Carlsson (1995), s. 34ff.

⁸³ Sandelin m.fl. (2005), s. 62ff.

2.3 Ökade statliga åtaganden

De sista decennierna av 1800-talet och det tidiga 1900-talet innebar en utveckling av den klassiska ekonomiska teorin. Under den s.k. neoklassiska epoken utvecklades framför allt mikroekonomiska frågor, alltså hur konsumenter, hushåll och enskilda företag förutsätts maximera sin nytta respektive vinst inom ramen för den fria marknadsekonomin. Det mest framträdande draget hos neoklassisk teori var resonemang om marginella storheter, t.ex. marginalnytta, marginalkostnad och marginalintäkt. Central i detta synsätt är den avtagande gränsnyttan där tillskottet i behovstillfredsställelse sjunker vid successivt ökade konsumtion av olika varor. Inledningsvis ägnades intresset främst åt konsumtions- eller efterfrågesidan i ekonomin, men efterhand började det marginella synsättet även tillämpas på produktions- eller utbudssidan. Detta ledde i sin tur fram till teorin om att utbytet på en marknad under vissa förutsättningar når en jämviktspunkt där efterfrågan och utbudet balanserar varandra. I huvudsak ägnade den neoklassiska teorin mindre intresse åt makroekonomiska frågor och däribland eventuella statliga åtaganden.⁸⁴

Under mellankrigstiden pågick en omfattande diskussion mellan nationalekonomer för och emot marknadsekonomin. Vid denna tid fanns inom ämnet (och inom angränsande delar av samhällsvetenskaperna) skolor som framhöll fördelarna med en av samhället eller staten styrd planerad hushållning i jämförelse med en marknadshushållning. Med omfattande statliga ingripanden skulle därmed samhällsekonomin kunna tillgodose behov som av olika anledningar inte blev tillgodosedda på en marknad. Man kan i sammanhanget erinra om att flera stora ekonomier vid denna tidpunkt helt eller delvis gick över till planhushållning. Parallellt fanns förespråkare för en fortsatt och i huvudsak fri marknadsekonomi och dess överlägsenhet som allokeringinstrument, bl.a. inom den s.k. österrikiska skolan. Enskilda prominenta företrädare för denna skola som F.A Hayek (1899–1992) – om än i hög grad uppmärksammade under 1930- och 1940-talen – fick sitt stora ekonomisk-politiska genomslag först på 1980-talet. Med början i de anglosaxiska ekonomierna, genomgick flera stater omregleringar från 1940- till 1970-talens höga ambitionsnivå för statens engagemang i samhällsekonomin.⁸⁵

⁸⁴ a.a., s. 78ff.

⁸⁵ Magnusson (2006), s. 54ff.

Ett genomgående drag under mellankrigstiden var således att flera teoretiska skolor började intressera sig för ökat statligt engagemang på det makroekonomiska området. Utan att direkt förespråka planhushållning hade flera skolor som gemensamt drag att förespråka statlig interventionism – stabiliseringspolitik – för att trygga sysselsättningen. Detta bör ses i ljuset av de kraftiga konjunktursvängningar som kännetecknade tidsperioden och som i många stater ledde till en kraftig lågkonjunktur, i en del fall depression, under en stor del av 1930-talet. Det neoklassiska receptet för att komma till rätta med lågkonjunkturer hade tidigare främst varit lönesänkningar, restriktiv penningpolitik, balanserade statsbudgetar och i övrigt förespråkande av laissez-faire. Samtidigt hade andra slag av samhällsvetare, debattörer och politiker från 1920-talet och framåt allt mer börjat se en roll för s.k. social ingenjörskonst inom näringslivet samt behovet av att stabilisera ekonomin och öka den ekonomiska och sociala tryggheten. I allmänhet tillämpades dock försiktighet vad gäller att rekommendera direkta och mer omfattande statliga åtaganden för att uppnå dessa syften.⁸⁶

I början av 1930-talet framträdde dock den s.k. Stockholmskolan som argumenterade för att offentliga (statliga) arbeten eller andra sysselsättningsfrämjande insatser skulle leda till en självförstärkande ökning av nationalinkomsten, även om de behövde finansieras med statlig upplåning. Den inflytelserike ekonomen John Maynard Keynes (1883–1946) arbeten ledde likaså till slutsatsen att marknadsekonomier inte har någon inbyggd mekanism som återställer full sysselsättning efter tillfälliga sänkningar av den effektiva efterfrågan. Långvariga kriser med hög arbetslöshet kunde förhindras bara om staten uppträdde som en självständig efterfrågare av varor och tjänster och kunde fatta kontracykliska beslut om utgifter. Keynesianism kom – i olika tolkningar och med neoklassiska influenser – att tillämpas i såväl forskning som i ekonomiskpolitisk praktik i många stater under efterkrigstiden och fram till 1980-talet. En hög tilltro, inom och utom den akademiska forskningen, kom efterhand att ställas till nationalekonomin som en ingenjörliknande verksamhet, vilken kunde motverka ekonomiska kriser och främja tillväxt genom statlig efterfrågestyrning.⁸⁷

⁸⁶ Carlsson (2007), s. 20ff.

⁸⁷ Sandelin m.fl. (2005), s. 104ff.

2.4 Minskade statliga åtaganden

Under de sista decennierna av 1900-talet kom keynesianismen och därmed besläktade skolor att ifrågasättas från flera håll. Vid sidan av teoretisk kritik genomgick många stater från 1970-talet utdragna perioder av inflation, vikande tillväxt samt ökande arbetslöshet och detta trots de omfattande statliga ingripanden som gjorts i samhälls-ekonomi i många västländer under efterkrigstiden. Inom den s.k. monetaristiska skolan kritiserade man den av staten styrda kontraincykliska efterfrågan och menade att den statliga styrningen kom med långa och föränderliga eftersläpningar. Följden blev enligt monetaristerna att konjunkturcyklerna förstärktes snarare än utjämnades. Statens stabiliseringspolitik skulle enligt detta synsätt begränsas till att stabilisera inflationsförväntningarna på en låg nivå.⁸⁸

I det svenska sammanhanget kom keynesianismen under andra halvan av 1980-talet och i början på 1990-talet att ersättas av en linje där många nationalekonomer förespråkade en s.k. normpolitik. Denna innebar ett radikalt skifte i jämförelse med tidigare rekommendationer. Det kanske viktigaste inslaget var att det ekonomisk-politiska målet om full sysselsättning skulle ersättas med prisstabilitet och fast växelkurs. Statens åtagandet ändrades i denna mening och därmed även myndighetsuppgifterna. Vissa av statliga kreditregleringar med rötter i andra världskrigets krispolitik avvecklades som följd. Riksbanken blev en självständig centralbank.⁸⁹

Till forskningsinriktningar som betonade vikten av att staten inte ingriper i samhälls-ekonomi räknas som tidigare nämnts den (neo) österrikiska skolan. Gemensamma drag i skolan är synen på marknaden som inte bara en teknisk inrättning för att lösa allokeringssproblem, utan också som ett nödvändigt villkor för individernas frihet. Hos skolan var den ekonomisk entreprenören och beredskapen för att ta kommersiella risker för att uppnå de vinstmöjligheter som finns på marknaden centrala analysobjekt. Staten borde enligt skolan avstå från det mesta av ekonomisk politik samt socialpolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtaganden, och borde i huvudsak begränsa sig till att upprätthålla lag och ordning.⁹⁰

Till de skolor som varit mest kritiska till statliga ingripanden i samhälls-ekonomi räknas public-choice. Sedan 1950-talet har man inom skolan sökt att tillämpa de antaganden som görs om den

⁸⁸ a.a., s. 124f.

⁸⁹ Calmfors (1996), s. 227f.

⁹⁰ Sandelin m.fl. (2005), s. 131f.

enskilda människans beteenden inom ekonomisk teori på människans beteende i den politiska världen. Det gäller som väljare, som kandidat till politiska poster, som valda representanter för partier och som anställda i byråkratin. Grundläggande för skolan är människans strävan att maximera sin egen nytta och där ekonomiskt välstånd är en viktig del. Personer eller partier som vill representera väljarnas intressen tävlar om deras gillande på motsvarande sätt som säljarna av produkter på en marknad. Byråkratin å sin sidan strävar efter att maximera sin egen nytta i t.ex. personal-, organisations- och budgettermer. Slutsatsen av detta är att den politiska styrningen av stater, vad regeringen ska tillåtas göra samt hur stor del av nationalprodukten som politiker ska få ta i anspråk bör begränsas på ett snävare sätt än vad som varit fallet under 1900-talet. Konstitutionella gränser – utöver dem som de demokratiska valprinciperna drar upp – behövs för vad staten ska få göra.⁹¹

Vid sidan av de nu nämnda dominerande riktningarna inom nationalekonomin, har 1900-talet även innehållit teoribildningar som handlat om de samhälleliga institutionernas roll för ekonomisk utveckling⁹². I dessa har statens uppgifter i ett bestämt avseende framhävts. Samhällets förmåga respektive oförmåga att utveckla effektiva och billiga institutioner för att möjliggöra ingående av avtal har enligt denna skola varit en av de viktigaste förklaringsfaktorerna för ekonomisk utveckling respektive stagnation. Statens roll, som opartisk övervakare och bestraffare vid avtalsbrott, har genom tillsynsmyndigheter och domstolar stora skal fördelar, jfr. vad som tidigare omnämnts i avsnitt 1.⁹³

2.5 Marknadsmodellen och dess brister

Som framgick av 2.3 bidrog den neoklassiska skolan inom nationalekonomin bl.a. med teorin om marknadsjämvikt; alltså att ett decentraliserat beslutsfattande på en marknad under vissa villkor leder till jämvikt mellan utbud och efterfrågan⁹⁴. En sådan situation

⁹¹ Buchanan (1975), s. 33ff.

⁹² Informella och formella regler samt organisationer för att på olika sätt upprätthålla sådana regler. När något är ett statligt åtagande handlar det normalt om reglering genom lagar och andra bestämmelser samt rättskipning och tillsyn m.m. genom myndigheter.

⁹³ North (1993), s. 90ff.

⁹⁴ Villkoren i denna grundläggande och idealiserade modell av marknaden (perfekt konkurrens) brukar anges till: många säljare och köpare, ingen samverkan, enkla och homogena varor, fullständig information, fritt in- och utträde på marknaden, inga stordriftsfördelar,

karaktäriseras av att välfärden inte kan ökas för någon utan att den minskar för någon annan, jämvikten är, som det kallas, Pareto-effektiv. Några effektivitetsvinster kan inte göras i en sådan situation genom offentliga insatser, givet att de nödvändiga villkoren är uppfyllda. Däremot kan offentliga (statliga) insatser motiveras av andra skäl som att: a) något av villkoren inte är uppfyllda i den aktuella situationen b) att marknadsjämvikten inte är acceptabel av t.ex. fördelningspolitiska skäl eller c) för att marknadsjämvikten inte är stabil.⁹⁵

Med utgångspunkt i den neoklassiska nationalekonomins förutsättningar kan statliga (offentliga) insatser behöva göras när de villkor som måste gälla för effektiv marknadsjämvikt inte är uppfyllda. Orsakerna kan t.ex. vara s.k. externa effekter, kollektiva nyttigheter långsiktiga konsekvenser som inte ingår i producenternas eller konsumenternas nyttokalkyl, informations- eller autonomibrister eller andra brister i den aktuella marknadens sätt att fungera. Med ett sammanfattande begrepp brukar man tala om olika former av *marknadsmislyckanden*.

Om vi börjar med de *externa effekterna* kan dessa delas upp i negativa respektive positiva. Ett typexempel på negativa externa effekter är miljöförstöring från industriell verksamhet. Medan ägarna till verksamheten tillgodogör sig den huvudsakliga nyttan av produktionen i fråga, kan de skadliga miljöeffekterna drabba tredje man som får bära kostnaderna av skadan. Denna asymmetri gör att beslut om produktionens utformning inte kommer att leda till en korrekt avvägning mellan nytta och kostnad. Offentliga ingrepp – t.ex. statlig reglering och övervakning av att den som skapar en negativ miljöeffekt ska bära kostnaderna för effekten – kan därmed skapa rättvisande ekonomisk incitament för utföraren. Vanliga exempel på positiva externa effekter är infrastruktursystem som vägar och gatubelysning. Ofta drivs sådana system i offentlig regi men positiva externa effekter kan uppstå i verksamhet som drivs i privat regi. Det gemensamma för positiva och negativa externa effekter är att decentraliserade beslut leder till en felaktig resursanvändning när sådana effekter föreligger.

Så kallade kollektiva nyttigheter föreligger i de fall då en viss vara eller företeelse kan nyttiggöras av alla potentiella brukare oav-

snabb anpassning, inga kollektiva varor, inga externa effekter samt att marknaden kan uppnå ett jämviktsstillstånd där utbudet är lika med efterfrågan. Jfr. Eklund (2007), s. 172.

⁹⁵ Framställningen i det följande bygger på Molander (1999), s. 14ff samt Knott & Hammond (2007), s. 100f.

sett om dessa har bidragit till produktionen eller finansieringen av densamma. I detta fall kan det för vissa finnas en lockelse att uppträda som fripassagerare och låta andra bära finansieringsbördan. Den problematiska situationen uppstår när nyttan är jämt fördelad på ett stort antal aktörer, men där ingen enskild har så stor nytta att denne ensam är beredd att bära kostnaderna. Risken är då att produktionen av nyttigheten blir för liten eller inte alls blir av, i motsättning till vad de inblandade faktiskt önskar.

Kollektiva nyttigheter brukar karaktäriseras av s.k. icke-rivalitet och öppenhet. Med det förstnämnda avses att en brukares konsumtion av en nyttighet inte påverkar konsumtionen för andra brukare. Med öppenhet menas att det omöjligt eller svårt att utesluta den som inte bidrar till finansieringen av nyttigheten. Det föreligger alltså ett gap mellan å ena sidan vad som är rationellt för den enskilde beslutsfattaren och vad som är rationellt för hela kollektivet när den ömsesidiga påverkan tas i beaktande. Utan samordning kommer den kollektiva nyttigheten att produceras i för liten omfattning eller inte alls. Om den kollektiva nyttigheten bedöms vara ett statligt åtagande, så kommer den att behöva finansieras, ofta till betydande belopp. Gränsen mellan vad som är privata respektive kollektiva varor och tjänster är emellertid flytande. Områden som i hög grad kan sägas vara kollektiva nyttigheter är rättsväsende, försvar samt vissa typer av infrastruktur.

Ett annan typ av marknadsmisslyckande kan uppstå i beslutssituationer där det handlar om att ta ställning till olika konsekvenser som inträffar *långt fram i tiden* med tillhörande kostnader och nyttor. Det problem som förutsätts föreligga här är att beslutsfattare (privatpersoner, företag etc.) tenderar att övervärdera kortsiktiga nyttor och kostnader och undervärdera långsiktiga. I vissa fall kan det handla om att konsekvenserna av ett beslut inträffar efter beslutsfattarens död och påverka senare generationer. Därtill kan sådana beslut medföra irreversibla effekter, t.ex. vid exploateringen av naturresurser. I sådana fall kan det vara motiverat med statliga åtaganden, t.ex. av reglerande karaktär. Regleringar av frågor med långsiktiga effekter kan också röra enskilda individers livscykel, t.ex. vad gäller fördelningen av en individs konsumtion och sparande i olika försäkringssystem. Obligatoriskt deltagande i vissa försäkringssystem kan på så sätt även ses som ett sätt att lösa s.k. fripassagerarproblem.

En tredje typ av marknadsmisslyckande är vad som kan kallas för *informationsproblemet*, alltså när den enskilde beslutsfattaren

inte kan uppfylla den ideala marknadens kriterium om att ha tillgång till all relevant information. Information kan i många avseenden ha karaktären av en kollektiv nytthet, alltså att icke-rivalitet råder enligt ovan. Karaktären av kollektiv nytthet, stordriftsfördelar i produktionen och därtill fördelningspolitiska ambitioner kan användas som argument för att tillhandahålla t.ex. konsumentinformation som ett offentligt åtagande.

En fjärde kategori av marknadsmisslyckande rör *bristande autonomi* hos beslutsfattaren. När individer inte kan fatta eller realisera självständiga beslut faller en av marknadsmodellens förutsättningar. I sådana situationer kan det finnas ett kollektivt intresse av att individens autonomi om möjligt återställs genom statliga ingripanden. En liknelse är här att det statliga åtagandet blir en försäkring mot en situation som alla löper en risk att hamna i och där förlorad autonomi för den enskilde kan medföra negativa externa effekter på samhället som helhet. Ett exempel är alkohol- och drogmissbruk.

En femte kategori rör situationer där det råder *konkurrensproblem*. En marknad får inte resa höga etableringsbarriärer om den ska vara effektiv i ett långsiktigt perspektiv. Ett exempel är om det råder stora skalfördelar i en verksamhet så att producenter som redan är inne på en marknad har betydande försteg framför potentiella konkurrenter. I förlängningen kan ett s.k. naturliga monopol uppstå. Typiska exempel från infrastrukturområdet är el- och tele- näten. Där har själva nätstrukturen monopolkaraktär även om näten kan utnyttjas av andra aktörer t.ex. elleverantörer. Historiskt har staten spelat en stor roll i uppbyggnaden och driften av sådana infrastrukturnät, medan tjänsteproduktionen under senare år i många fall börjat utföras av flera aktörer, såväl statliga som privata. Oönskade monopoltendenser har dock inte bara att göra med etableringshinder utan kan även vara resultat av aktiva ansträngningar av grupper av producenter för att minska konkurrens. Marknadens storlek kan i sådana fall spela roll. På en liten marknad ökar risken för överenskommelser mellan producenter i avsikt att minska konkurrensen från potentiellt tillkommande aktörer. Statens roll i sådana sammanhang är reglering (konkurrenslagstiftning) och övervakning.

Ett sjätte område för marknadsmisslyckanden är sådana situationer där marknaden kan vara effektiv *men inte anses ge en acceptabel inkomstfördelning* mellan individer. Detta kan vara motiv för fördelningspolitiska ingrepp, vilka kan vara av olika till sin karaktär: omfördelning mellan individer och inkomstgrupper, omfördelning

över den enskilda individens livscykel eller omfördelning av försäkringskaraktär vid t.ex. sjukdom och arbetslöshet. Om en omfördelning av inkomster i någon större omfattning ska äga rum, är det nödvändigt med kollektivt bindande beslut. En viss samhällelig inkomstfördelning är härvid en (abstrakt) kollektiv nytthet som alla kommer i åtnjutanden av oberoende av om de bidragit eller ej. Någon rivalitet förkommer heller inte. Staten kan då ges en uppgift, t.ex. att genom beskattning och transfereringar åstadkomma en ny inkomstfördelning. Problemet i detta sammanhang blir ur ekonomisk synvinkel att bestämma betalningsviljan för att åstadkomma en ny inkomstfördelning samt att hantera kostnader som kan uppstå vad gäller incitament för sparande och arbete.

Slutligen är ett sjunde exempel på marknadsmisslyckanden när en jämviktssituation *inte är stabil* med påföljande svängningar i efterfrågan, kapacitetsutnyttjande, arbetslöshet m.m. Staten kan då genom investeringar eller på andra sätt försöka kompensera för dessa svängningar. En sådan politik ställer dock höga krav på kännedom om ekonomins aktuella läge vid ingrepp samt snabbhet i genomförandet av åtgärderna. I annat fall finns risk för att åtgärder kan motverka sitt syfte och få förstärkande effekt. Åtgärder måste också kunna avvecklas när de inte längre fyller det ursprungliga syftet, vilket normalt är politiskt svårare än att införa dem. Det finns således en generell kritik som riktas mot statens förmåga som aktör i sammanhanget och man talar då om s.k. politikmisslyckanden.

3 Det statliga åtagandet: ett politiskt perspektiv

Nedan refereras några huvuddrag i modern politisk teori utifrån vilka som i västerlandet har haft stort inflytande på synen på statens legitimitet och det statliga åtagandet. Framställningen utgår från den tidiga (liberala) politiska filosofin och dess utveckling under intryck av 1800-talets samhällsförändring.⁹⁶ Genom att även referera huvuddragen i olika teorier som är kritiska till liberal politisk teori, belyses också olika aspekter och förutsättningar i den liberala synen på staten och viktiga tankegångar som legat bakom utbyggnaden av

⁹⁶ Liberal politisk teori har över tiden uppvisat många olika varianter och har även tjänat som referenspunkt till olika former av konservativ eller socialistisk politisk teori. Vissa grundläggande drag i liberal politisk är dock religiös tolerans och sekulariserat politiskt styre, en positiv syn på kommersiell verksamhet samt fastlagda regler om det politiska styret som avgränsar dess räckvidd och ger garantier för individuella fri- och rättigheter, jfr. Zvesper (1994), s 285f.

välfärdsstaten. Framställningen avslutas med en återkoppling till vissa för det statliga åtagandet centrala begrepp, genom att referera några riktningar i det sena 1900-talets politiska teori. Som gällt för tidigare avsnitt, görs inte på något sätt anspråk på att lämna en heltäckande redogörelse, utan avgränsningen till synen på det statliga åtagandet i form av myndighetsuppgifter har varit styrande.

3.1 Statens grundläggande uppgifter

Under samma historiska period som de territoriellt bestämda staterna började att formeras, började också normativ teori om bl.a. statens berättigande att utvecklas. Tankar och förklaringar till vad som konstituerade politiska enheter, hur dessa förhöll sig till den kyrkliga makten samt hur stater borde styras att växa fram under 1600-talet. De ramar och begrepp som började användas skulle komma att fortleva under de kommande århundradena. Det trettioåriga kriget innebar således slutet för kyrkan som självständig politisk maktfaktor i Europa. Även om religiösa konflikter fortsatte, kom de statsbildningar som ömsesidigt erkändes från mitten av 1600-talet normalt att vara territoriellt avgränsade enheter styrda av världsliga makthavare.

I den tidiga moderna teorin om staten är samhällelig ordning och den enskildes säkerhet det allt annat överskuggande ändamålet att uppnå. Det är att för att tillgodose det som staten har sitt primära existensberättigande. Betoningen av de ordnings- och säkerhetskapande uppgifterna bör förstås mot bakgrund av att 1600-talet i stora delar av Europa präglades av krig och religiös förföljelse.⁹⁷

Under 1600-talet kom staten som begrepp att skilja sig från tidigare tankegångar dels genom att den blev en abstraktion, skild från och någonting utöver den för tillfället regerande makthavaren eller dynastin, dels att staten antogs befolkas av enskilda individer som tilldelades vissa egenskaper, behov och rättigheter. Den dominerande egenskapen som tilldelas individerna – utifrån ett antagande om resursknapphet i samhället – är egoism och strävan efter egen nytta och makt. Dessa mänskliga egenskaper är i sin tur konfliktgenererande och leder i otyglad skick till en ständigt pågående kamp för överlevnad och ett samhälle som knappast kan fylla ens de mest basala mänskliga behov, än mindre tillgodose några individuella rättigheter. Den fråga som då behöver få sin lösning är under vilka

⁹⁷ Nelson (2006), s. 63ff.

förutsättningar individer ska kunna känna förtroende för varandra så att de kan ingå och hålla överenskommelser även om det kan ligga i vissas intresse att bryta dem.

Den lösning som anvisades av Thomas Hobbes (1588–1679) var att individerna frivilligt skulle låta begränsa sin individuella frihet genom att överlåta en del av självbestämmandet till en tredje part med makt och resurser till sitt förfogande för att stävja våld, upprätthålla ordning och säkerhet samt att övervaka att överenskommelser efterföljs. Däri ligger de fundamentala bevekelsegrunderna för statens legitimitet. Följaktligen måste staten förfoga över ett system med regler för hur individerna ska uppträda och tillräckliga medel för att se till att dessa regler efterföljs. Staten måste också agera på ett sätt som gör att den kan behålla sin legitimitet bland de individer som uppgivit delar av sitt självbestämmande i syfte att uppnå förutsägbarhet och säkerhet till liv och egendom. Hobbes antaganden om människans egenskaper och den starka våldsmakt som krävs för att pacificera henne innebär en realistisk (i kontrast till en idealistisk) världssyn. Emellertid kan man räkna Hobbes till en av de första bidragsgivarna till liberal politisk teoribildning då han betraktade individerna som fria och jämlika och att samhällets institutioner måste utformas så att bästa möjliga samhälle kan komma till stånd utifrån hur människan antas vara beskaffad.⁹⁸

Ett ännu mer inflytelserikt bidrag till synen på den västerländska statens legitimitet och uppgifter lämnades av John Locke (1632–1704). I dennes arbeten finns en påtaglig tilltro till frivilliga överenskommelser mellan människor och att statens uppgifter var villkorade och således kunde återtas om de inte utfördes på ett sätt som överensstämde med folkviljan. Om Hobbes syn gav uttryck för att konkurrens och konflikt var dominerande drag i mänsklig interaktion, betonades hos Locke även människans förmåga till samarbete. Men även hos Locke var statens roll instrumentell i meningen att den skulle skydda individerna till liv och egendom. Särskilt betonas statens roll som beskyddare av äganderätten. Denna betraktas som en lika central rättighet som rätten till liv och frihet. Vad äganderätten för med sig i termer av det ekonomiska livets organisering och funktionssätt ses alltså som en rent privat angelägenhet. Samtidigt bör enligt Locke äganderätten vara grundvalen för att bestämma vilka som har rätt att välja och vara representanter i en folkförsamling. All maktutövning ska härvid grundas på lagar,

⁹⁸ Held (1993), s. 14ff.

av vilka vissa är från början givna och inte förhandlingsbara. Till de senare hör lagar som ska garantera grundläggande fri- och rättigheter.⁹⁹

Att som Locke räkna äganderätten till en grundläggande fri- och rättighet och att skyddet därav ska vara ett absolut åtagande för staten har därefter varit omdebatterat. Jean-Jacques Rousseau (1712–1778) som i och för sig erkände äganderätten i principiella termer, ansåg samtidigt att denna kunde behöva inskränkas i de fall där ansamling av rikedomar hos ett fåtal ledde till för kraftig ojämlikhet mellan grupper och individer i samhället. Detta leder till en tillkommande uppgift för staten, nämligen att i majoritetens intresse kunna tvinga en minoritet till eftergivande om detta tjänar det allmännas bästa. Om en sådan åtgärd leder till motstånd måste staten också kunna förfoga över medel för att övervinna motståndet med tvång. Den bärande tankegången är alltså att staten som legitim grund för maktutövning kan åberopa det allmännas bästa (som kan definieras från fall till fall) för åtgärder och ingripanden. Denna tanke står i kontrast till synen på frihet som innebär skydd från statliga ingripanden och restriktioner ("negativ frihet"). I stället används hos Rousseau frihetsbegreppet positivt, i den meningen att statliga åtaganden och ingripanden, även om de innebär tvång för vissa, är legitima om de fyller ett för folkflertalet önskvärt syfte. Det hör till saken att Rousseau i högre grad än sina brittiska föregångare satte tilltro till människans vilja och förmåga att enas kring vad som skulle utgöra det allmännas bästa.¹⁰⁰

Därmed börjar en av de teoretiska skiljelinjerna i modernt politiskt tänkande om vad staten ska göra att framskymta.

En redogörelse om tidiga teorier om statens legitimitet och åtaganden bör också innehålla en hänvisning till den s.k. skotska upplysningen under andra halvan av 1700-talet. I denna tanketradition betonades bl.a. vikten av att bygga samhällsliga institutioner på vad man ansåg vara rationalistiskt och empiriskt grundade iakttagelser om människans karaktär. Människan antogs här i påtaglig utsträckning vara förnuftig, samarbetsinriktad och välvilligt inställd till sin omgivning, i synnerhet den närmaste kretsen, men kunde inte tillerkännas vidsträckta och dominerande altruistiska egenskaper. Det sistnämnda i synnerhet inte som människan definitionsmässigt levde i en värld som karaktäriserades av resursknapphet.

⁹⁹ Held (1993), s. 18ff.

¹⁰⁰ Nelson (2006), s. 77ff.

Enligt en av företrädarna, David Hume (1711–1776), låg det i och för sig i människans intresse att ha stabila levnadsvillkor (t.ex. gällande överenskommelser och egendom) men människan i gemen ansågs alltför kortsiktig och egennyttig för att åstadkomma dessa genom spontan samverkan eller som ett samlat resultat av intellektuella överväganden. Att gemensam statlig organisation och vissa statliga åtaganden ändå uppstod var snarare att hänföra till människors positiva erfarenheter av fördelarna med att leva under en gemensam laglig styrelse och handla enligt de rättsnormer som det innebär. Den förnuftsbaseade människan inser då, enligt Hume, att brott mot dessa normer kan äventyra samhällsordningen. Den primära uppgiften för staten är då att på laglig grund säkerställa samhällelig ordning och försvar av äganderätten.¹⁰¹

3.2 Industrialismens följder

Övergången till 1800-talet innebar en ökad insikt om att maktinstrumenten som den tidiga liberala politiska teorin hade anvisat staten för att lösa dess grundläggande uppgifter också kunde användas mot individerna. Statens förmåga till maktutövning behövde därmed tyglas. Det tidiga 1800-talets politiska tänkande, ofta samlat under begreppet utilitarism, handlade till stor del om att dra upp lämpliga ramar för den statliga maktutövningen. Återkommande periodiska val till beslutande folkförsamlingar, övergång till konstitutionell monarki eller inrättande av republik, maktindelning inom staten samt en marknadsekonomi utan direkt statlig inblandning var hörnpelarna för att maximera nyttan för största möjliga antal individer. En av de viktiga utgångspunkterna var att individernas – eller medborgarna som nu blev benämningen – nytta bäst tillgodosågs genom fri konkurrens på en marknad med så liten statlig inblandning som möjligt. Det hindrade inte att tillkommande statliga åtaganden kunde identifieras i jämförelse med tidigare liberal teori, t.ex. behovet av fångvård som i och för sig var en konsekvens av statens ordningsskapande åtagande.¹⁰²

Ett större steg inom den liberala teorin visavi det statliga åtagandet togs av efterföljare till utilitaristerna. Under andra halvan av 1800-talet började således liberal teoribildning som även omfattade positiva rättigheter komplettera den tidigliberala betoningen av

¹⁰¹ Miller (1994), s. 226ff.

¹⁰² Held (1993), s. 24 ff.

negativa rättigheter. Frihet från statliga ingripanden i äganderätten ansågs nu inte vara ett enskilt tillräckligt fundament för samhällsbyggandet, i synnerhet för de allt fler medborgare under 1800-talet som inte hade någon större äganderätt att försvara. Ett problem med att ensidigt hålla fast vid negativa rättigheter var således att dessa, i kombination med oförutsedda effekter av industrisamhällets framväxt, i allt högre grad och för allt fler medborgare började att te sig innehållslösa. Därmed distanserades samhället från ett mer idealiskt tillstånd vad gäller medborgarnas själsliga och materiella villkor och banade i förlängningen också väg för konkurrerande och mot liberalismen hotfulla politiska teorier. Liberalismen i dess tidiga uttolkningar behövde därmed kompletteras med positiva rättigheter, alltså medborgerlig rätt till vissa nyttigheter.¹⁰³

Tidiga resonemang om sådana rättigheter och tillhörande statliga åtaganden brukar tillskrivas engelsmannen Thomas Hill Green (1836–1882). Utan att förkasta tidigare liberalers positioner eller marknaden som viktigaste ekonomiska organisationsform, utvecklade Green synen på statens åtaganden till att omfatta skolutbildning, hälso- och sjukvård samt regulativa sociala åtaganden som begränsningar av alkoholtillgänglighet. Emellertid sågs inte statliga åtaganden som det enda alternativet till marknaden. Social- och arbetslöshetsförsäkringar sågs som områden som – även om de förutsatte ett kollektivt agerande – med fördel borde organiseras inom ramen för ideella organisationer och kooperativ, snarare än av staten. Trots att olika former av statliga ingripanden ovillkorligen skulle begränsa medborgarnas självständighet – och därmed vara betänkligt i en mer strikt liberal och individorienterad mening – intog Green en pragmatisk hållning. Så länge inte de problem som uppstod p.g.a. brister i folkhälsan och avsaknad av grundläggande skolutbildning kunde rättas till spontant genom marknaden, behövde staten fylla denna roll.¹⁰⁴

Den under 1800-talet mest genomgripande kritiken mot den liberala politiska teorin samt dess syn på staten och dess åtaganden kom från Karl Marx (1818–1883). Den teoretiska kritiken riktades mot liberalismens metodologiska individualism och därpå följande antaganden om individens roll och förmåga att agera i relation till det omgivande samhället. För Marx med efterföljare kunde inte individen utgöra själva utgångspunkten för att analysera samhället. Individer existerade enligt detta synsätt endast i egenskap av att de

¹⁰³ Nelson (2006), s. 102 f.

¹⁰⁴ Richter (1994), s. 183 ff.

interagerar med varandra och måste följaktligen förstås i ett givet socialt och historiskt sammanhang. Individens frihetsgrader är alltså starkt begränsade. Det är i stället den omgivande strukturen som är bestämmande för individens position i samhället. Relationerna mellan individerna kan på aggregerad nivå i sin tur förstås genom en struktur av samhällsklasser. Den viktigaste skillnaden mellan samhällsklasserna går mellan kapitalägare och de stora flertal som säljer sin arbetskraft. Skillnaderna mellan klasserna och i synnerhet kapitalägarnas exploatering av arbetstagarna är med nödvändighet konfliktgenererande och den drivande faktorn i samhällsutvecklingen.

Det viktigaste kritiken gentemot den liberala teorins syn på det statliga åtagandet var att denna betraktade frågan om privat ägande – inklusive det som inom marxismen benämndes som produktionsmedel – som apolitiskt. Men om det privata ägandet utgjorde det främsta instrumentet för maktrelationer mellan individer och inom samhället som helhet, så kunde den liberala staten inte göra anspråk på att vara en neutral arena för att uttrycka allmännyttan. Staten och dess åtaganden i det liberala samhället var i stället ett uttryck för att tillvarata existerande intressen och maktrelationer.¹⁰⁵

Det leder för långt att utveckla hur Marx och hans efterföljare gjorde förutsägelser över hur den liberala staten skulle utvecklas respektive vad som skulle följa i dess ställe. Konstateras kan dock att Marx, tillsammans med vissa andra samhällsvetare under 1800-talet, utvecklade metodologiskt strukturella (i motsats till individuella) angreppssätt på vetenskapliga och politiska problem, samt att Marx med efterföljare i anslutande skolor utgjorde den intellektuella startpunkten för vad som så småningom blev den reformistiska socialismen och socialdemokratien. Det senare spelade i sin tur en stor roll för synen på det statliga åtagandets utveckling under 1900-talet.

3.3 Staten som gemenskap och högre förnuft

Sedan lång tid har det funnits ett etiskt ledmotiv för offentlig verksamhet.¹⁰⁶ Under antiken var den politiska gemenskapens syfte att främja det goda rättfärdiga livet. Samma etiska grundtanke levde kvar under medeltiden då världsbilden utgick från den kristna teologin. Både den andliga och världsliga makten hade gudomligt

¹⁰⁵ Held (1993), s. 31ff.

¹⁰⁶ Avsnittet bygger i sin helhet på Tarschys (1984), s. 21ff.

ursprung och ändamål. I den offentliga verksamheten i det medeltida svenska samhället var det påtagligt hur den andliga dimensionen betonades. Omsorgen om fattiga och sjuka sågs som barmhärtighetsverk till guds ära. Det religiösa elementet fanns även i de delar av den offentliga verksamheten som i dag uppfattas som utpräglats världsliga. Att bygga en bro, underhålla en väg eller värna riket var att värna tron. Snarare än ett nations- eller kommunalmedvetande spelade under lång tid den kristna moralläran rollen som legitimerade och motiverade grund för offentliga och kollektiva insatser. Efterverkningarna av denna tradition kan följas fram till modern tid. Kyrkan och kristendomen har i Sverige över tiden haft stor betydelse för framväxten av normen om ett lojalt och aktivt medborgarskap: från att lyda de styrande till att bana väg för social medkänsla och solidaritet.

Kristendomen fick även en indirekt verkan genom upplysningens samhällsfilosofi, jfr. avsnitt 3.1. Särskilt hos Jean-Jaques Roesseau fick den offentliga sfären en ännu mer utpräglat moralisk karaktär. Den allmänna viljan, som var höjd över de inskränkta privatintressena, skulle enligt detta synsätt styra samhällsutvecklingen. Ett fritt samhälle var en gemenskap där varje människa gjorde den allmänna moralen till sin och följde den allmänna välfärdens spelregler utan yttre tryck. Sitt kanske främsta uttryck fick tanken om staten som gemenskap och högre förnuft hos Georg Wilhelm Friedrich Hegel (1770–1831). Hos Hegel framställdes både monark och förvaltning som instrument i förnuftets och den absoluta rättvisans tjänst. Den politiska maktens främsta syfte var att övervinna det enskilda livets själviska instängdhet och bana väg för den högre etik som endast kunde realiseras genom statens försorg.

Medborgartanken och föreställningen om statens överhöghet satte också spår i 1800-talets liberala tänkande, bl.a. hos John Stuart Mill. Även här betonades den politiska gemenskapens värden. En representativ styrelse skulle enligt Mill främja medborgarnas kunskaper och ansvarskänsla för allmänna åtaganden. Folkrörelser, kommunal verksamhet och andra slags associationer hade samma karaktär av medborgarskola. Den offentliga sektorns vidgning skulle inte bara motverka sociala missförhållanden utan också sprida en välgörande medborgaranda. Även i 1800-talets svenska författnings- och utbildningsreformer spelade sådana överväganden en framskjuten roll, bl.a. vid diskussionerna om ständsriksdagens avskaffande och kommunalreformerna, jfr. avsnitt 1.4.

Vid slutet av 1800-talet och i början av 1900-talet tillkom i många stater – även i Sverige – starka nationalistiska stämningar som kom att komplettera och befästa föreställningen om statens moraliska överhöghet. Sådana tankegångar kom att ingå i de flesta politiska åsiktsriktningar: i konservatismens intresse för nationen och kungamakten, i liberalismens tankar om medborgarskap och socialt ansvar samt i socialdemokratins solidaritets- och socialiseringsprogram. Vad den offentliga sektorn konkret producerade var i detta perspektiv underordnat dess etiska innebörd. För stora delar av den generation som lade grunden till det moderna partiväsendet och folkstyret i Sverige var staten ett väsen med en högre kallelse. Tankar om en unik och på lång tradition grundad svensk medborgaranda kom att leva kvar länge och användes bl.a. i mobiliseringen mot 1930-talets totalitära politiska doktriner.

Till tron om den politiska gemenskapens etiska kvaliteter hörde även tankar om statsmaktens högre rationalitet. Sådana tankar började förekomma under slutet av 1700-talet i och med franska revolutionens tro på politisk förnuft. Staten sägs därmed som det instrument som skulle ersätta historiens oordning med en ny genomtänkt ordning. Förvaltningen framställdes ofta som ett redskap i rationalitetens och förnuftets tjänst, bl.a. i Max Webers (1864–1920) inflytelserika arbeten. Tro på rationalitet kom under 1900-talet även i uttryck i keynesianismen (jfr. avsnitt 2.3) och statens förmåga till ingripanden mot marknadsekonomin ofullkomligheter. Ytterligare ett uttryck för tron på rationalitet kan sägas vara den attitydpåverkande verksamhet som staten bedrivit under 1900-talet.¹⁰⁷

3.4 Rösträttsreformer och välfärdsstat

Som tidigare nämnts innebar successiva rösträttsreformer att de flesta stater från 1920-talet kom att införa allmän och lika rösträtt för kvinnor och män. Därmed kom också majoritetsförhållandena i de valda folkförsamlingarna att på många håll få ett nytt utseende. Efterhand kom ofta reformistiskt socialistiska eller socialdemokratiska partier, ibland i koalition med (social)liberala eller agrar/lantbrukarpartier i majoritetsställning. Detta förändrade det statliga åtagandet i praktik och teori.

Under 1800-talets sista decennier hade den s.k. demokratiska eller reformistiska socialismen vuxit fram. I motsats till marxismen

¹⁰⁷ Jfr. SOU 2007: 107.

såg denna skola staten således som ett fullt användbart och därtill lämpligt instrument för samhällsförändring. Genom införandet av allmän och lika rösträtt, utnyttjande av lagstiftningsmakten samt införande av civil och folkligt representativ kontroll över statens våldsinstrument kunde samhällsförändringar genomföras på fredlig väg. Staten kunde även användas som mekanism för att fördela om inkomsterna mellan medborgarna utifrån demokratiskt socialistiska och därtill knutna rättvisevärderingar. Socialism enligt detta synsätt kunde därmed uppnås genom politisk demokrati, uppbyggnaden av en välfärdsstat, förbättrade och mellan medborgarna likställda utbildningsmöjligheter samt en tillämpning av en s.k. blandekonomi, alltså ett hushållningssystem med inslag av såväl planmässigt och central dirigerad produktion som produktion under marknadsförhållanden.

En möjlig kategorisering av den ur marxismen sprungna kritiken mot den liberala staten skulle kunna uttryckas enligt följande. Medan marxismen såg små möjligheter att över huvud taget reformera det kapitalistiska samhället i socialistisk riktning, menade de reformistiska socialisterna att det kunde ske med demokratiska medel. Staten kunde tas i bruk för att föra en socialistisk politik och däribland förstatliga eller i andra kollektiva former driva samhälls-ekonomin. Socialdemokratin å sin sida har delat de reformistiska socialisternas syn på möjligheterna att på demokratiskt väg förändra samhället, samtidigt som det har funnits en acceptans för, eller t.o.m. setts som önskvärt med, en privat marknadsekonomi. Socialistiska mål nås enligt det senare främst genom att staten agerar som beskattare och omfördelare av ekonomiska resurser samt genom att staten på olika sätt aktivt verkar för ökad substantiell jämlikhet i ekonomiska och andra samhälleliga avseenden.¹⁰⁸

En reformistisk socialistisk eller socialdemokratisk teoretisk grund för det statliga åtagandet bygger på uppfattningen att staten har en hög förmåga att genom planerlig och förnuftsmässigt grundad reformpolitik förändra samhället i en viss önskad riktning. Denna uppfattning var inte minst uttalad och omsatt i praktik under decennierna kring mitten av 1900-talet. Det bör dock erinras om att tilltron till den statliga förmågan även ingick som en viktig komponent i annat politiskt tänkande under perioden. Den uppfattningen har periodvis även varit stor inom delar i samhällsvetenskaperna.

¹⁰⁸ Parker (1994), s. 481ff.

Under senare decennier under 1900-talet har socialistiskt och socialdemokratiskt tänkande riktat intresse mot andra kollektiva organisationsformer än statligt ägande och drift, och även för marknadsekonomens möjligheter i sig. En relativt bred uppslutning över partigränserna i västra Europa över välfärdsstatens grundläggande drag, gör även att skillnaderna i synen på det statliga åtagandet mellan samtida liberal och socialdemokratisk ideologi och praktik i dess olika varianter ibland kan vara mindre distinkt. Skillnader som dock föreligger handlar ofta om det statliga åtagandenas karaktär och om åtagandet ska vara selektivt och behovsprövat eller generellt utformat visavi medborgarna. En annan skiljelinje går mellan att se det statliga åtagandet som ett skyddsnät mellan vars maskor ingen medborgare ska kunna falla, eller som ett instrument för att aktivt och påtagligt omfördela resurser mellan olika inkomstgrupper. Även om dessa skillnader spelar en mindre roll för arten av det statliga åtagandet kan de spela desto större roll för dess beloppsmässiga omfattning.¹⁰⁹

3.5 Senare politisk teori och det statliga åtagandet

Sedan några decennier har intresset – inom och utom den akademiska världen – åter ökat för att diskutera grundläggande politisk-filosofiska begrepp som rättigheter, frihet, rättvisa och jämlikhet. Ett sådant intresse kan ses som komplement till en tidigare diskussion under 1900-talet, som i högre grad kretsat till samhällsvetenskapernas goda möjlighet att med precision och på mer eller mindre värdefri grund bidra till att i olika avseende justera ekonomiska och sociala imperfektioner genom bl.a. statliga åtaganden. Traditionellt har nyssnämnda begrepp haft olika tyngd inom olika tanketraditioner inom den politiska teorin, som i denna mening även har beröringspunkter till moralfilosofi. Vad människor enligt en viss moralfilosofisk uppfattning får eller inte får göra gentemot varandra påverkar även vad människor får eller inte får göra gentemot varandra med staten som instrument, och ligger därmed till grund för legitimiteten i olika statliga åtaganden.¹¹⁰

Den kanske kraftigaste kritiken mot den moderna västerländska välfärdsstatens åtaganden har under senare år riktats från libertarianskt (nyliberalt) håll. Där har statens legitimitet och åtaganden

¹⁰⁹ Masters (1994), s. 548.

¹¹⁰ Kymlicka (1992), s. 2 ff.

ifrågasatts på de flesta samhällsområden. Det statliga åtagandet bör enligt denna syn begränsas till polis, domstolar och försvar. Staten bör inte ha rätt att beskatta medborgarna i någon mer betydande utsträckning, vilket knyter an till tidig liberal politisk teori med äganderätten som en okränkbar mänsklig rättighet. Av detta följer att statens roll endast kan utsträckas till grundläggande regulativa och ordningshållande funktioner. Med ett libertarianskt perspektiv på det statliga åtagandet riktas alltså kritiken även mot det statliga åtagandets art och inte bara dess omfattning.¹¹¹

Det sena 1900-talets libertarianska kritik återknyter därmed till den tidiga liberalismens negativa frihetssyn ("frihet från"). Frihet uppfattas som frånvaro av tvång, och inte som en egenskap och eller förmåga med tillhörande resurser och möjligheter. I detta fall bör statens roll begränsas till att stifta lagar som definierar en ram av ömsesidigt icke-tvång och den bör vara restriktiv när det gäller tvång. En renodlad negativ frihetssyn står därmed i kontrast till såväl socialistisk och socialdemokratisk syn på det statliga åtagandet, som till senare liberalt (socialliberalt) tänkande. Det senare, positiva frihet ("frihet till"), är i stället den uttalade eller underförstådda grundvalen för att motivera statliga åtaganden på en rad områden sedan 1800-talet och i synnerhet under andra halvan av 1900-talet. Den positiva friheten rymmer dock i sig många olika ambitionsnivåer för vilka behov, önsknings och värden som ska kunna tillgodose via statliga ingrepp med tillhörande krav på omfördelning. Av detta följer att med det positiva frihetsbegreppet som utgångspunkt blir det statliga åtagande avsevärt vidare, än med ett negativt frihetsbegrepp som grund. I praktiken har den västerländska välfärdstaten och dess föregångare sedan 1800-talet inneburit framväxten av en blandform, där den negativa friheten begränsats t.ex. genom inskränkningar i äganderätten för att i varierande grad tillgodose ett positivt frihetsbegrepp, t.ex. genom socialförsäkringssystem.¹¹²

En till frihetsbegreppet parallell politisk-teoretisk diskussion med relevans för det statliga åtagandet rör synen på negativa kontra positiva universella rättigheter. Om man godtar att sådan rättigheter existerar ger dessa i sin tur upphov till de krav som medborgarna i en stat kan ställa på varandra. Statens grundläggande funktion blir då att skydda rättigheterna och genomdriva kraven. Rättighetslistans innehåll blir följaktligen det som avgör statens legitima styrelsefär, vilken blir mindre ju kortare och snävare listan är. Med rättigheter

¹¹¹ Gordon (1994), s. 289ff.

¹¹² Plant (1994), s. 225ff.

avses här grundläggande rättigheter som ska tillkomma alla människor, vilket skiljer rättigheterna från godtyckliga preferenser eller intressen. Även om västerlandets politiska historia sedan 1700-talet innehållit försök att formulera och genomdriva sådana rättigheter, är det först under andra halvan av 1900-talet som de har lagfästs, internationellt och inom staterna. Exempel är FN:s universella förklaring om de mänskliga rättigheterna, FN:s konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter samt Europarådets konventioner om mänskliga rättigheter. Till dessa kan läggas Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna som kommer att fördragfästas genom de ändringar som avses träda i kraft 2009 (Lissabonfördraget). Förutom teoretiska bevekelsegrunder bör innehållet i och tidpunkten för tillkomsten av flera av dessa konventioner även ses mot bakgrund av de brott mot minoriteter som begåtts under 1900-talet.¹¹³

En rättighetssyn som hävdar att endast negativa rättigheter är giltiga innebär att det är i termer av icke-inblandning som rättigheterna ska förstås. Rätten är okränkbar och innebär rätten att inte bli störd så länge man inte stör någon annan. Rättigheten omfattar alltså inte rätten för den enskilde att erhålla några materiella resurser. I detta finns en klar parallellitet till argumentationen ovan om negativ frihet. Statens grundläggande uppgift blir alltså att genomdriva motsvarande skyldigheter men inte att garantera medborgarna olika slags positiva rättigheter, t.ex. hälso- och sjukvård eller utbildning.

En rättighetssyn som hävdar de negativa rättigheterna bygger även på en kritik av ofullkomligheter i ett positivt rättighetsbegrepp. En positiv rättighet förutsätter någon form av omfördelning av definitionsmässigt knappa resurser. Det finns därför gränser för att uppfylla en positiv rättighet, vilken därmed inte okränkbar, utan snarare en målsättning som bygger på en underliggande värdering. Enligt en syn som hävdar negativa rättigheter i termer av icke-inblandning är dock dessa inte beroende av några knappa resurser och innehåller därför inga begränsningar av de slag som gäller positiva rättigheter. Negativa rättigheter kan på detta sätt alltid åberopas av alla rättighetsinnehavare samtidigt, då de negativa rättigheterna inte har någon knapphetsrestriktion.¹¹⁴

¹¹³ a.a., s. 255ff.

¹¹⁴ Plant (1994), s. 270f.

Emellertid går det med en empirisk iakttagelse att hävda att negativa rättigheter och statens roll i att skydda dessa ingalunda är kostnadsfritt. All historisk erfarenhet tyder på att invånare i samhället inte självmant har kunnat lägga sådana restriktioner på sig vilket skulle krävas för att garantera de negativa rättigheterna. I stället har staterna behövt bygga upp organisationer samt besluta om regler och procedurer för att de negativa friheterna ska kunna infrias. I fallet med de negativa rättigheterna är det bristen på mänsklig vilja att självmant garantera dessa som är den knappa (immateriella) resursen, på samma sätt som det är de materiella resurserna som är knappa i fallet med de positiva rättigheterna. Genom att använda knapphetskriteriet för att bedöma giltigheten i respektive rättighets-syn går det alltså inte att komma fram till en oomtvistad syn på vad som ska ligga till grund för statens åtaganden.¹¹⁵

En invändning som kan riktas mot den positiva rättighetssynen är att denna inte utgår från universalitet, utan från en persons specifika egenskaper i en specifik situation, t.ex. rätt till sjukvård om man blir sjuk. Specifika rättigheter av något slag kan inte vara universella mänskliga rättigheter. Men även negativa rättigheter – t.ex. rätten till en juridiskt korrekt rättegång – kan ha påtagliga drag av att vara specifika i förhållande till omständigheterna. En individ behöver således vara anklagad för att rätten till en laglig prövning ska tas i bruk. Av detta följer att både negativa och positiva rättigheter är beroende på omständigheterna. Alla individer – även om de i utgångspunkten inte befinner sig i situationen av att vara anklagad eller sjuk (eller arbetslös, fattig osv.) skulle kunna drabbas av samma olägenhet. Utifrån en sådan jämförelse är alltså den negativa rätten (t.ex. till en lagenlig rättegång) och den positiva rätten (till social trygghet) lika universella, då de handlar om hur en individ bör behandlas under omständigheter som varje individ skulle kunna befinna sig i.¹¹⁶

Därmed är det möjligt att se en parallell till de motiv för statliga åtaganden som gäller vid den typ av marknadsmisslyckanden som hänförs till autonomibrist, där åtagandet ses som en försäkring mot en situation som alla individer hypotetiskt skulle kunna komma att hamna, se avsnitt 2.5. I sin tur ansluter ett sådan resonemang till ett av de mest uppmärksammade politisk-filosofiska bidragen under senare decennier, vilket också kommit att användas som motiv för statliga välfärdsåtaganden, såväl i liberal nordamerikansk politik som

¹¹⁵ a.a., s. 272f.

¹¹⁶ a.a., s. 273f.

i västeuropeisk socialliberal och socialdemokratisk dito. Denna rättviseteori ansluter i viss mån till det tankeexperiment som även vissa av de klassiska politiska teoretikerna ägnade sig åt, nämligen att placera individerna i en ursprunglig hypotetiskt originaltillstånd (naturtillstånd). I detta originaltillstånd blir då frågan vilka de samhälleliga (statliga) åtaganden ska vara, givet att ingen av individerna på förhand vet vilken position denne ska ha i det samhälle som följer på originaltillståndet.

I sin inflytelserika teoribildning har den amerikanske filosofen John Rawls (1921–2002) härvid argumenterat för ett antal rättigheter, såväl negativa som positiva, som bör betraktas som en grundläggande nivå och som bör tillkomma alla individer. För det första bör individerna ha tillgång till den maximala mängden negativa rättigheter så länge de inte inkräktar på någon annans rättigheter. För det andra bör ojämlikheter i ekonomisk fördelning av resurser arrangeras så att de dels leder till att nyttan för de sämst ställda tillgodoses i högsta möjliga mån, dels tillser att alla individer har samma institutionella förutsättningar att uppnå positioner i samhället. I synnerhet det första förutsätter en progressiv inkomstbeskattning av individerna, vars progressivitet dock inte får vara så hög att negativa ekonomiska incitament skapas inom ramen för en fungerande marknadsekonomi. Som en följd har Rawls arbeten – om än centrala i det sena 1900-talets politisk teori – kritiserats både från libertarianskt och socialistiskt håll. Den libertarianska kritiken har bl.a. kretsat kring det orättfärdiga ingrepp i äganderätten som ett system med progressiv inkomstbeskattning innebär. Den socialistiska kritiken har bl.a. kritiserat Rawls antagande om att progressiv beskattning vid en viss punkt kommer att skapa negativa incitament för ekonomins funktionssätt.¹¹⁷

I en avslutande kommentar till den för det statliga åtagandet centrala distinktionen mellan positiva och negativa rättigheter kan man diskutera om det finns någon påtaglig skillnad mellan möjligheterna att precisera negativa respektive positiva rättigheter och tillhörande skyldigheter. Möjligen skulle negativa rättigheter kunna vara enklare att kategoriskt precisera och därför – ur denna synvinkel – vara lämpligare och enklare att omsätta som statliga åtaganden. Å andra sidan behöver negativa rättigheter även positiva statliga åtaganden för att kunna efterlevas. Dessa positiva statliga åtaganden, t.ex. polis eller försvar, är heller inte entydigt definier-

¹¹⁷ Miller (1994), s. 422f.

bara om man ser till den grad av statligt skydd som kan behövas under olika inhemska och internationella förutsättningar. Den grad av skydd som kan behövas för att garantera de negativa rättigheterna är därmed en politisk bedömningsfråga och skiljer sig inte principiellt från de politiska bedömningar som behöver göras om arten och omfattningen av de positiva välfärdsrättigheterna.¹¹⁸

¹¹⁸ Plant (1994), s. 278f.

Referenser

SOU m.m.

Departementalkommitterades betänkande III afgivet den 31 december 1912. Historisk öfversikt af den svenska centralförvaltningen.

SOU 1997:7. Byråkratin i backspegeln.

SOU 2007:107. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.

Övrigt tryck

Asker, B. 2007. Hur riket styrdes – Förvaltning, politik och arkiv 1520–1920. Riksarkivet. Stockholm.

Berggren, H. 2008. Första försvar – Diplomati från ursprung till UD. Atlantis. Stockholm.

Boverket. 2007. Bostadspolitiken – Svensk politik för boende, byggande och planering under 130 år. Boverket. Karlskrona.

Buchanan, J.M. 1988. Maktens gränser. Timbro. Stockholm.

Calmfors, L. 1996. Nationalekonomernas roll under det senaste decenniet – vilka är lärdomarna? I Jonung (red). Ekonomerna i debatten – gör de någon nytta? Ekerlids Förlag. Stockholm.

Carlsson, B. 1995. De institutionalistiska idéernas spridning. SNS Förlag. Stockholm.

Carlsson, B. 2007. Den sociala ingenjörskonstens rörelser – om Hoover, Hesselgren och hundra års händelser. Sekel Bokförlag. Lund.

Creveld, v. M. 1999. The Rise and Decline of the State. Cambridge University Press. Cambridge.

Edén, N. 1941. Kammarkollegiets historia. Isaac Marcus boktryckeri AB. Stockholm.

Eklund, K. 2007. Vår ekonomi – En introduktion till samhälls-ekonomi. Norstedts akademiska förlag. Stockholm.

Finer, S.E. 1988. The Man on Horseback – The Role of the Military in Politics. Pinter Publishers. London.

Finer, S.E. 1999. The History of Government vol III. Empires, Monarchies and the Modern State. Oxford University Press. Oxford.

- Giddens, A. 1987. *The Nation-State and Violence*. University of California Press. Berkeley and Los Angeles.
- Gill, G. 2003. *The Nature and Development of the Modern State*. Palgrave Macmillan. New York.
- Gordon, D. 1994. *Libertarianism*. I Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., Ryan, A. (eds). *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Blackwell Publishers. Oxford.
- Held, D. 1993. *Political Theory and the Modern State*. Polity Press. Cambridge.
- Häggroth, s. 2005. *Staten och kommunerna*. Ansvarskommitténs skriftserie.
- Knott, J.H. & Hammond, T.H. 2007. *Formal Theory and Public Administration*. I Peters, G.B. & Pierre, J. (eds). *The Handbook of Public Administration*. SAGE Publications. London.
- Kymlicka, W. 1990. *Contemporary Political Philosophy – An Introduction*. Oxford University Press. Oxford.
- Lewin, L. 1988. *Det gemensamma bästa – Om egenintresse och allmänintresse i västerländsk politik*. Carlssons bokförlag. Stockholm.
- Lewin, L. 2002. *Ideologi och strategi – svensk politik under 130 år*. Norstedts juridik. Stockholm.
- Magnusson, L. 2002. *Sveriges ekonomiska historia*. Prisma. Stockholm.
- Magnusson, L. 2005. *Den synliga handen – nation, stat och det industriella bygget*. SNS Förlag. Stockholm.
- Magnusson, L. 2006. *Vad är marknaden?* SNS Förlag. Stockholm.
- Masters, D.L. 1994. *Welfare State*. I Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., Ryan, A. (eds). *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Blackwell Publishers. Oxford.
- Miller, J. 1994. *David Hume*. I Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., Ryan, A. (eds). *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Blackwell Publishers. Oxford.
- Miller, J. 1994. *John Rawls*. I Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., Ryan, A. (eds). *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Blackwell Publishers. Oxford.
- Molander, P. 1999. *Den åttafaldiga vägen – Motiv för offentliga åtaganden*. SNS Förlag. Stockholm.

- Möller, T. 2007. Svensk politisk historia – Strid och samverkan under tvåhundra år. Studentlitteratur. Lund.
- Nelson, B. 2006. *The Making of the Modern State – A Theoretical Evolution*. Palgrave Macmillan. New York.
- North, D.C. 1993. *Institutionerna, tillväxten och välståndet*. SNS Förlag. Stockholm.
- North, D.C., Thomas, R.P. 1973. *The Rise of the Western World – A New Economic History*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Olofsson, J. 1997. Ekonomporträttet: Jacob Lundell (1813–1852). *Ekonomisk Debatt*, årg. 25, nr 6:369–373.
- Parker, R. 1994. Social Democracy. I Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., Ryan, A. (eds). *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Blackwell Publishers. Oxford.
- Pierson, C. 1996. *The Modern State*. Routledge. London and New York.
- Plant, R. 1993. *Modernt politiskt tänkande*. Daidalos. Göteborg.
- Poggi, G. 1978. *The Development of the Modern State – A Sociological Introduction*. Stanford University Press. Stanford.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., Sundström, G. 2003. *Demokrati och byråkrati*. Studentlitteratur. Lund.
- Richter, M. 1994. Thomas Hill Green. I Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., Ryan, A. (eds). *The Blackwell Encyclopedia of Political Thought*. Blackwell Publishers. Oxford.
- RRV (1996). *Det offentliga åtagandet – en antologi*. Riksrevisionsverket. Stockholm.
- Rugge, F. 2007. *Administrativa Traditions in Western Europe*. I Peters, G.B. & Pierre, J. *The Handbook of Public Administration*. SAGE Publications. London.
- Sandelin, B., Trautwein, H-M., Wundrak, R. 1995. *Det ekonomiska tänkandets historia*. SNS förlag. Stockholm.
- Statskontoret 1986. *Statliga myndigheter 1986 – Verksamhet, organisation, ekonomi*. Statskontoret. Stockholm.
- Tarschys, D. 1984. *Den offentliga revolutionen*. Liber förlag. Stockholm.

- Tarschys, D. 1990. Regeringens styrformer. I Att styra riket – Regeringskansliet 1840–1990. Departementshistoriekommittén. Allmänna förlaget. Stockholm.
- Tilly, C. 1994. Coercion, Capital, and European States AD 990–1992. Blackwell Publishers. Cambridge MA.
- Zvesper, J. (1994). Liberalism. I Miller, D., Coleman, J., Connolly, W., Ryan, A. (eds). The Blackwell Encyclopedia of Political Thought. Blackwell Publishers. Oxford.

Förvaltningspolitikens utveckling

1	Inledning.....	66
2	Särskilda egenskaper hos den svenska förvaltningen	67
3	Huvudlinjer i utvecklingen av svensk förvaltningspolitik.....	69
3.1	Effektivitet och byråkratikritik.....	69
3.2	Resursknapphet – ökat fokus på resultat.....	72
3.3	Helhetssyn, renodling och marknadslösningar.....	74
3.4	Medborgarperspektiv.....	76
4	Huvudlinjer i utvecklingen av internationell förvaltningspolitik.....	78
4.1	Enhetlighet eller mångfald?.....	78
4.2	OECD:s bild	79
	Referenser	85

1 Inledning

Tankegångar om *hur* statens ska uppfylla de åtaganden som den i klätt sig brukar ofta sammanfattas i termen förvaltningspolitik. Ett sätt att definiera förvaltningspolitik är ”generella idéer och åtgärder som syftar till att förbättra den offentliga förvaltningens styrning, organisation, personal och finansiering.”¹ Ett annat exempel är att förvaltningspolitik är en ”sammanfattande term för statsmakternas generella riktlinjer och åtgärder med sikte på att organisera, styra och kontrollera förvaltningen.”² Ett tredje sätt är att i korthet säga att förvaltningspolitik handlar om ”...hur den offentliga förvaltningen bäst ska organiseras...”.³ Ett exempel från den internationella litteraturen avseende det till förvaltningspolitik anslutande begreppet *public management reform* lyder: ”Deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to perform better.”⁴

I det följande används begreppet förvaltningspolitik i meningen frågor av generell och bestående karaktär och som rör styrning och kontroll, organisation, finansiering och budgetering samt personalförsörjning.

En av de flesta omfattad utgångspunkt är att förvaltningen i ett västerländskt samhälle ska kunna tillgodose såväl demokrati-, rättssäkerhets- som effektivitetskriterier. Dessa kriterier är i hög grad beroende av och komplement till varandra. Under de senaste decennierna har den förda politiken i viktiga delar handlat om hur dessa kriterier – och därmed inneboende motsättningar – ska avvägas. Som en inledning till Förvaltningskommitténs överväganden redovisas därför i avsnitt 2 några särskilda egenskaper för den svenska förvaltningen av betydelse i sammanhanget. I avsnitten 3 och 4 redogörs för några huvuddrag i svensk och internationell förvaltningspolitik. Där behandlas också begrepp som tenderar att återkomma med varierande styrka i förvaltningspolitiska sammanhang, t.ex. decentralisering, helhetssyn, renodling och medborgarperspektiv.

¹ Premfors m.fl. (2003), s. 261.

² SOU 1997:57, s. 9.

³ Rothstein (2001), s. 8.

⁴ Pollitt & Bouckaert (2004), s. 16.

2 Särskilda egenskaper hos den svenska förvaltningen

I en internationell jämförelse brukar man ofta tala om att den svenska förvaltningen har ett antal typiska drag. Vilka drag som lyfts fram kan variera med sammanhanget. Till en kärna av utmärkande egenskaper hör emellertid dualismen, öppenheten och korporatismen.⁵

Med *dualismen* menas att de statliga myndigheterna i förhållande till regeringen och regeringskansliet är fristående organisatoriska enheter. Det i internationell jämförelse lilla regeringskansliets roll är att vara ett stabsorgan till regeringen. Myndigheterna lyder under regeringen som kollektiv och enskilda statsråd kan (med ett fåtal och speciella undantag) således inte fatta beslut som styr förvaltningen, det s.k. förbudet mot ministerstyre. Dualismens uppkomst och befastande från 1720 års regeringsform och fram till vår tid är i första hand att se som en produkt av brytningar mellan konkurrerande maktintressen.⁶ Inte desto mindre har denna särpräglade uppdelning i departement och myndigheter visat sig kunna verka under mycket olika styrelseskick, omvärldsförutsättningar och dithörande samhällsomvandlingar under snart 300 år, inklusive det sena 1900-talet och dess höga ambitioner för det offentliga åtagandet.

Med *öppenhet* brukar man i första hand mena den svenska tryckfrihets- och offentlighetsprincipen och dess tillämpning. I synnerhet har öppenheten som en konsekvens av offentlighetsprincipen varit vittgående i en internationell jämförelse, och har även varit en inspiratör till framväxten av liknande regler och tillämpning i andra länder. Men även i dag står sig sannolikt den svenska offentlighetsprincipen och dess betydelse för förvaltningens öppenhet väl i en internationell jämförelse. I många länder är strävan efter öppenhet i förvaltningen till skillnad från i Sverige en reform som påbörjats under de senaste decennierna.⁷ Det hindrar inte att offentlighetsprincipens tillämpning har kritiserats för att leda till bristfällig dokumentation i samband med ärendehandläggning och framtagande av beslutsunderlag.

Med *korporatism* menas i detta sammanhang inslaget av och inflytande för intresse- och andra organisationer samt lekmän i förvaltningen på olika nivåer och på olika sätt. Korporatismens rötter kan spåras tillbaka till den i internationellt perspektiv relativt

⁵ För nedanstående beskrivning, jfr. Premfors m.fl. (2003), s. 50f.

⁶ För dualismens framväxt, se Andersson (2003).

⁷ OECD (2005).

omfattande folkliga representationen i förvaltningen sedan 1800-talet. En annan förklaringsfaktor kan vara den strävan efter att söka samförståndslösningar som under långa perioder präglat det svenska samhället.

I vissa avseenden kan man dock iaktta en utveckling som gjort att forskare under de senaste decennierna ibland talat om avkorporatisering. Det gäller t.ex. representationen av intresseorganisationer i statliga myndighetsstyrelser.

Listan av viktiga och i olika utsträckning typiska egenskaper för den svenska förvaltningen kan göras längre. Om man lägger samman den statliga och kommunala förvaltningen är det i hög grad rimligt att betona den svenska förvaltningens storlek. En rad omfattande offentliga uppgifter har lagts på landsting och kommuner sedan 1960-talet och framåt, i synnerhet på tjänsteområden som barnomsorg, skola, hälso- och sjukvård samt äldreomsorg. Till stor del har denna tjänsteproduktion också bedrivits i egen kommunal regi, även om privata utförare inom ramen för offentliga åtaganden blivit vanligare under de senaste 15 åren. Så även om förvaltningen med avgränsningen till statliga myndigheter inte är särskilt omfattande, är den sammanlagda offentliga förvaltningen stor i ett internationellt perspektiv. Det gäller både förvaltningens ekonomiska omslutning och antalet anställda. En till framträdande egenskap för den svenska förvaltningen är dess i många avseenden lokala tyngdpunkt, trots att Sverige ibland beskrivs – inte minst i ett historiskt perspektiv – som en enhetsstat. Detta understryks av att den lokala förvaltningsnivån i Sverige omgärdats med en betydande självständighet, om än utifrån vad riksdagen beslutat.

En ytterligare egenskap hos den svenska förvaltningen kan anses vara dess domstolslika karaktär. En stark norm är således att den offentliga verksamheten bedrivs under lagarna, och att även förvaltningsmyndigheterna tillämpar en utpräglat formbunden handläggning. Detta har bl.a. berott på att de allmänna domstolarna i Sverige givits ett i internationell jämförelse avgränsat ansvar i förhållande till den offentliga förvaltningen. En konsekvens av detta har sannolikt varit att statsförvaltningen genom sina domstolslika uppgifter och sina juridiskt präglade processer också kunnat tillgodose rättssäkerhetskrav tämligen väl.⁸

⁸ Premfors m.fl. (2003), s. 69.

3 Huvudlinjer i utvecklingen av svensk förvaltningspolitik

Hur har då regeringen och i tillämpliga fall riksdagen under senare år försökt reformera den svenska förvaltningen och med vilka syften? I det följande behandlas denna fråga i kortfattad form. Framställningen är tematiskt snarare än strikt kronologisk. Därtill har olika förvaltningspolitiska ambitioner tenderat att – med olika styrka – leva sida vid sida åtminstone sedan 1970-talet.⁹

3.1 Effektivitet och byråkratikritik

Efter en kraftig utbyggnad under efterkrigsdecennierna uppstod under 1970-talet en debatt om den offentliga sektorn. En del av kritiken handlade om att samhället byråkratiserats med fler myndigheter, många offentliganställda och krångligare regler, men samtidigt med långa köer för de medborgare som skulle utnyttja den offentliga sektorns tjänster. Medborgarnas förväntningar på det allmänna steg. Samtidigt var inflationen och skatterna höga och produktiviteten i offentliga sektorn sjönk. Från att en utbyggnad av den offentliga sektorn setts som ett normaltillstånd, började behovet av hårdare prövning av nya åtaganden betonas under andra halvan av 1970-talet.¹⁰ Olika metoder för att begränsa kostnader och öka effektiviteten i offentliga verksamheter prövades av riksdagen och regeringen. Den s.k. osthyvelmetoden med generella minskningar i administrationsanslagen började användas fr.o.m. budgetåret 1978/79.¹¹ Med uppgift att bredda och fördjupa underlaget för framtida budgetpolitiska avgöranden m.m. inrättade regeringen vid samma tidpunkt expertgruppen för offentlig ekonomi (ESO).

Behovet av omprövning

Den år 1976 tillsatta Förvaltningsutredningen fick i uppgift att utreda frågan om bättre metoder för planering och hushållning i statsförvaltningen. Utredningen konstaterade i sitt betänkande *Förnyelse genom omprövning* att den offentliga sektorns finansiering kunde komma att ställas inför stora svårigheter och att förnyelse i framtiden måste

⁹ Framställningen bygger i huvudsak på Premfors m.fl. (2003) när inte annat anges.

¹⁰ Riksdagens protokoll 1976-10-08, citerat ur Premfors m.fl. (2003), s. 267.

¹¹ Mundebo (2008), s. 52f.

baseras på omprioritering av befintliga resurser. Utredningen lyfte fram olika typer av hinder för en sådan omprövning. Ett sådant var de politiska beslutens konstruktion vilka i många fall innebar förväntningar om framtida statliga insatser. Mer än hälften av statsbudgeten utgjordes av utgifter vilka inte direkt kunde påverkas i budgetarbetet, givet att man inte var beredd att förändra ambitionsnivån för verksamheten i fråga. För att möjliggöra omprövning diskuterade utredningen bl.a. olika former av tidsgränser för räckvidden av politiska beslut.

Ett annat hinder för omprövning var brister i regeringens och riksdagens beslutsunderlag. Utredningen konstaterade att "ett sakligt underlag som belyser möjligheterna till minskad resurstilldelning, står som nämnts mycket sällan till förfogande". Ett antal åtgärder av organisatorisk karaktär föreslogs för att råda bot på detta, bl.a. att inrätta beredningsgrupper för översynsarbete vid fackdepartementen och att Riksrevisionsverket och Statskontoret skulle få särskilda uppgifter. Ett tredje hinder bestod av att reella resurser – investeringar i anläggningar och kompetens hos anställda – bundits upp genom tidigare beslut. Detta förhindrade en överflyttning av resurser mellan olika verksamhetsområden.¹²

Service och regelförenkling

Även service till medborgarna lyftes under 1970-talet fram som ett centralt förvaltningspolitiskt mål, något som bl.a. behandlades av byråkratiutredningen. I en efterföljande proposition från 1979 med titeln *Om åtgärder mot krångel och onödig byråkrati m.m.* redovisade regeringen förslag till s.k. avbyråkratiseringsåtgärder. Sammanlagt innehöll propositionen 172 förslag om bättre information, ökad tillgänglighet, enklare språk osv. Parallellt reformerades myndigheternas regelgivning i syfte att förenkla för medborgare och företag.

Ett viktigt utflöde av 1970-talets och det tidiga 1980-talets utredningsarbete gällde vidare en ny förvaltningslag. Förvaltningsrättsutredningens arbete syftade bl.a. till att betona effektivitet och service till medborgarna samt att förskjuta tyngdpunkten i förvaltningsförfarandet till första instans. Poängen var att medborgarna skulle kunna förlita sig på att ett beslut blev rätt från början, snarare än att få rätt vid ett överklagande i högre instans. I betänkandet *Ny förvaltningslag* (SOU 1983:73) presenterades förvaltningsrätts-

¹² SOU 1979:61, s. 11ff.

utredningens förslag, vilket efter fortsatt beredning och ändringar år 1986 resulterade i beslut om nuvarande förvaltningslag (1986:223).¹³

Frågan om förvaltningens förmåga att ge service till medborgarna utvecklades under 1980-talet till en diskussion om kvaliteten i den offentliga verksamheten och om behovet av valfrihet för medborgarna. Beträffande valfrihet går det att se två huvudlinjer. En som såg valfriheten som en företeelse endast inom den offentliga sektorns hägn. En annan som ansåg att valfriheten även skulle inbegripa att verksamheter som hittills enbart varit i offentlig regi nu också skulle kunna bedrivas av privata utförare. Influenser till diskussionen kom bl.a. från att vissa slag av offentliga verksamheter i andra länder hade börjat läggas ut på privata utförare. Oftast var kostnadseffektivitet det främsta argumentet för sådana åtgärder.

Decentralisering och kommunalisering

Flera av de s.k. avbyråkratiseringsåtgärderna gällde decentralisering av verksamheter från staten till kommunerna. Arbetet innebar bl.a. att minska statens specialdestinerade bidrag till landstingen och primärkommunerna och att minska statens tillsyns- och kontrolluppgifter.¹⁴ Decentraliseringsarbetet skulle även främjas av en år 1980 inrättad särskild delegation. Målen för delegationens verksamhet var att stärka den kommunala självständigheten och förbättra demokratin genom att lägga besluten närmare människorna. Samtidigt skulle den minskade statliga detaljregleringen förbättra den kommunala verksamheternas effektivitet. Ökningen av uppgifter för landsting och primärkommuner medförde emellertid också en kraftig utbyggnad av de kommunala förvaltningarna. Varje år under 1970-talet hade 50 000 nya arbetstillfällen skapats på den kommunala nivån.¹⁵ Allt fler uppgifter överfördes från fritidspolitiker till heltidsanställda tjänstemän, vilket i sin tur ledde till kritik utifrån ett demokratiperspektiv. Tillsammans med 1970-talets kommunsammanslagningar ansågs denna utveckling leda till att demokratifrågor prioriterades ned till förmån för skapande av en effektiv organisation för att administrera de välfärdspolitiska åtagandena.

Strävan efter decentralisering födde under 1980-talet tankar om s.k. brukarinflytande. Med detta avsågs att medborgarna skulle få

¹³ Sterzel (2006), s. 232 f.

¹⁴ prop. 1978/79:53 citerat ur Premfors m.fl. (2003), s. 271.

¹⁵ Premfors m.fl. (2003), s. 272.

ett större direkt inflytande över den offentliga, främst kommunala, tjänsteproduktionen. Den år 1983 tillsatta demokratiberedningen fick i uppgift att utreda hur medborgarnas möjligheter till påverkan skulle öka. I den efterföljande propositionen *Aktivt folkstyre i kommuner och landsting* anvisades två huvudvägar för att fördjupa demokratin i kommunerna. Dels att öka deltagandet av medborgare i kommunala styrelser och råd, dels att ytterligare decentralisera den kommunala organisationen inom områden som barnomsorg, skola och vård.

Nytt departement för förvaltningsfrågor

En särskild politisk markering var att regeringen år 1983 bildade ett nytt departement med ansvar för förvaltnings- och inrikespolitiska ärenden. Det nya Civildepartementet fick ett övergripande ansvar för arbetet med att förnya den offentliga sektorn. I en skrivelse till riksdagen år 1984 redovisade regeringen ett program för den offentliga sektorns omvandling och utveckling, vilket sågs som ett uttryck för den ökade vikt som nu lades vid förvaltningsfrågorna. I samband med programmet redovisade även regeringen en strategi för den framtida inriktningen av statens agerande som arbetsgivare. I mitten av 1980-talet tillsattes även flera utredningar med förvaltningspolitiska uppgifter t.ex. verksledningskommittén. Efter flera omorganisationer upphörde Civildepartementet år 1996 då frågorna fördelades på andra delar av Regeringskansliet, bl.a. ett nytt inrikesdepartement vilket dock lades ned två år senare.

3.2 Resursknapphet – ökat fokus på resultat

Under 1980-talet infördes ett system för styrningen av förvaltningen som kom att benämnas mål- och resultatstyrning eller bara resultatstyrning.¹⁶ I och för sig hade s.k. rationalistiska modeller för organisationsstyrning börjat tillämpas redan under 1960-talet, men då kallat programbudgetering. Det som nu var nytt var emellertid den bakgrund av ekonomiska restriktioner för den statliga verksamheten som från slutet av 1970-talet blivit allt mer påtaglig. Målen för resultatstyrningen var främst att stärka den politiska ledningen över förvaltningen och att förbättra förvaltningens effektivitet och

¹⁶ Framställningen nedan bygger i huvudsak på Mundebo (2008), s. 54ff

kreativitet. Resultatstyrningen sågs därtill som ett viktigt instrument för att åstadkomma en omprövning av myndigheternas verksamhet mot bakgrund av den knapphet på resurser som nu kom att känneteckna offentlig verksamhet.

En viktig aspekt för den framväxande resultatstyrningen var att försöka markera gränsen mellan politik och förvaltning och skapa en klarare rolluppdelning. Riksdagen och regeringen skulle i mindre utsträckning (detalj) reglera myndigheternas verksamhet. Likaså var tanken att de politiska beslutsfattarna uppmärksamhet skulle förskjutas från inflödet av resurser, till att i stället ange övergripande mål och verksamheternas huvudsakliga inriktning. Utifrån dessa mål skulle myndigheternas resultat återrapporteras. Myndigheterna skulle därtill ha stor handlingsfrihet att använda tilldelade resurser på för verksamheten bästa sätt.

Resultatstyrningens för- och nackdelar har varit omdiskuterade, i viss mån i den parlamentariska debatten men främst i forskningsanknuten litteratur. Resultatstyrningen har således välkomnats av de flesta riksdagspartierna som ett rationellt och effektivt sätt att bedriva den offentliga verksamheten. Samtidigt har partierna betonat att delegering av beslutskompetens måste vara villkorad med att myndigheternas prestationer ska kunna mätas och presenteras för de politiska beslutsfattarna. Delegeringen får alltså inte innebära en maktförskjutning som innebär att den politiska överhögheten riskeras.¹⁷

Kritiken från forskningshåll har främst fokuserat på resultatstyrningens problem och brister i ett antal avseenden, och behandlas vidare i bilaga 4. Men i korthet kan här nämnas att det *för det första* hävdats att den statliga verksamheten har begränsad styrbarhet. I en politisk miljö fungerar fastlagda regler och bestämda krav på mål och resultat enligt denna uppfattning dåligt. Därtill är ofta viktiga kausala samband mellan åtgärder och effekter varit dåligt uppmärksammade. *För det andra* finns en kritik mot att riksdagen, regeringen, Regeringskansliet och myndigheterna inte tar vara på erfarenheterna av hur resultatstyrningen fungerar i praktiken. *För det tredje* framhålls ibland att resultatstyrningen arbetats fram av en begränsad krets aktörer inom myndigheterna utan att politikerna medverkat. Resultatstyrningen har inte implementerats på ett bra sätt. *För det fjärde* har resultatstyrningen setts som ett alltför ekonomistiskt

¹⁷ Wockelberg (2003), s. 340.

och kvantitativt styrsystem. Krav på effektivitet har trängt tillbaka andra viktiga värden som demokrati och rättssäkerhet.¹⁸

Den forskningsanknutna litteraturen är dock inte entydig. Vissa forskare har snarare betraktat resultatstyrningen som en nödvändig utveckling för att kunna styra av den växande statsförvaltningen. Kritiken gäller här snarare brister i analysen av myndigheternas prestationer och resultat samt regeringens och Regeringskansliets oförmåga att förverkliga resultatstyrningen. Åtgärder för att komma till rätta med detta problem handlar bl.a. om att omfördela personal från förvaltningsmyndigheterna till Regeringskansliet och att skapa fler självständiga utvärderingsmyndigheter för viktiga samhällssektorer.¹⁹ Erfarenheterna från resultatstyrningen har härutöver nyligen behandlats av Styrtredningen (SOU 2007:75) och Ekonomistyrningsverket (ESV 2007:23).

3.3 Helhetssyn, renodling och marknadslösningar

Sedan 1930-talet har viktiga delar av den statliga förvaltningen byggts ut som sektorer med inflytelserika centrala myndigheter. Exempel på sådana har varit Arbetsmarknadsverket, Skolöverstyrelsen, Arbetarskyddsverket och Socialstyrelsen. Detta har gjorts i stället för att utnyttja de tvärsektoriella länsstyrelserna eller att bygga upp en mer omfattande tvärsektoriell statlig regional/lokal organisation. Även om denna utveckling kan spåras tillbaka till 1800-talets slut, kom den s.k. sektoriseringen att tillta under 1960-talets och 1970-talet. Samtidigt blev sektoriseringen en del av den tidens byråkratikritik. Kritiker menade att det som kom att kallas helhetssynen på förvaltningen gick förlorad, m.a.o. att delarna optimerades var för sig utan hänsyn till den statliga förvaltningen som helhet. Enligt kritiken fick därmed även medborgaren allt svårare att orientera sig i förvaltningen. Under 1980-talet försökte staten avhjälpa detta problem genom att reformera länsförvaltningen. Flera statliga länsnämnder som länsbostadsnämnden, länskolnämnden, lantbruksnämnden och fiskeränämnden fördes till länsstyrelsen. Länsarbetsnämnderna blev dock kvar under Arbetsmarknadsstyrelsen. Den nya länsstyrelseorganisationen trädde i kraft 1991.

Ett annat begrepp som kom att börja användas alltmera under 1990-talet var renodling. Som många andra begrepp kan det dock ges

¹⁸ Mundebo (2008), s. 59f.

¹⁹ Molander m.fl. (2002), s. 101ff.

olika innebörd. Ett tidigt exempel var 1990 års budgetproposition där nya riktlinjer för den offentliga sektorns utveckling presenterades.²⁰ Regeringen menade att förvaltningen präglades av en för stor blandning av uppgifter, roller och finansieringsformer, vilket i sin tur kunde få negativa följder för regeringens styrning, medborgarnas rättsäkerhet och myndigheternas organisation. Därför skulle myndigheternas verksamhet renodlas i större utsträckning. Exempelvis borde konkurrensutsatt verksamhet utanför affärsverkssektorn bedrivas i bolagsform, den s.k. beställarrollen skiljas från producentrollen samt upphandling av tjänster från privata entreprenörer prövas i stället för att bedriva verksamhet i egen regi. Det sistnämnda hade sedan tioalet år varit en genomgående trend i bl.a. USA och Storbritannien, i synnerhet vad gäller förvaltningsuppgifter på lokal nivå.²¹

Vid skiftet mellan 1980- och 1990-talet bytte således flera riksdagspartier perspektiv på den offentliga (och däribland statliga) sektorns omfattning, utbyggnad och organisation. Men uppfattningarna om den fortsatta utvecklingen innehöll dock skillnader. Efter regeringsskiftet år 1991 ökade förändringstakten och en av de viktigaste uppgifterna för den nya regeringen var att genomföra en s.k. valfrihetsrevolution.²² Viktigt var att skapa ”så marknadslika och konkurrensneutrala förhållanden som möjligt inom den statliga verksamheten”²³.

Även om förvaltningspolitiken i allmänhet präglats av en relativt stor samstämmighet mellan riksdagspartierna, torde privatiseringar av offentlig verksamhet vara en av de frågor som ibland markerat skiljelinjerna mellan partierna. Samtidigt har denna diskussion ofta handlat om grad – snarare än art- frågor. Även under andra halvan av 1990-talet betonades således omprövning av offentliga åtaganden, inte minst mot bakgrund av det statsfinansiella läget. Regeringen avsåg ”värna om kärnverksamheterna och att i största möjliga utsträckning fortsätta arbetet med att renodla den statliga verksamheten.”²⁴ Strävan att bolagisera statlig verksamhet och i ett senare steg privatisera verksamheten fortsatte på vissa områden. Även det förvaltningspolitiska programmet från år 2000 angav att omprövnings- och avvecklingspolitiken låg fast.

²⁰ Prop. 1989/90:100, bil. 2., citerat ur Premfors m.fl. (2003), s. 294.

²¹ För en positiv skildring av privatiseringen av offentlig verksamhet i USA, se t.ex. Savas (2000), för en mer problematiserande bild, se t.ex. Kettl (1993).

²² Prop. 1993/94:100 bil. 1, s. 53, citerat ur Premfors m.fl. (2003), s. 296.

²³ Prop. 1991/92:100 bil. 1, s. 45, citerat ur Premfors m.fl. (2003), s. 296.

²⁴ Prop. 1994/95:100 bil. 8, s. 6, citerat ur Premfors m.fl. (2003), s. 299f.

Men renodlingsfrågan har även handlat om organisationsformerna för den statliga verksamheten i en snävare mening. Ett exempel på detta är en strävan från 1990-talet och framåt att skilja mellan förvaltning och rättsskipning. Dömande verksamhet har förts över från förvaltningsmyndigheterna till domstolarna, bl.a. i syfte att möta Europakonventionens krav på rätten till domstolsprövning och därmed stärka den enskildes rättsskydd. I denna funktionella bemärkelse har även andra frågor diskuterats, t.ex. för- och nackdelar med att blanda tillsyns- och annan verksamhet (myndighetsutövning, främjandeuppgifter m.m.) inom samma sakområde och myndighet.

3.4 Medborgarperspektiv

Regeringen tillsatte år 1995 en kommission med uppgift att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenliga och att lämna synpunkter på hur det långsiktiga arbetet med strukturförändringar i den statliga förvaltningen bör bedrivas. Förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande 1997 blev i hög grad en uppmaning till regeringen att på olika sätt stärka demokrati- och rättssäkerhetsvärdena i förvaltningen. Effektivitet sågs således som en av flera önskvärda och kompletterande kriterier på förvaltningens verksamhet. Vidare pekade kommissionen på vad man kallade för fragmenteringen av statsförvaltningen, vilket anslöt till tidigare kritik om sektorisering och bristande helhetssyn. Regeringen borde enligt kommissionen prioritera de sammanhållande elementen i förvaltningen, inklusive en gemensam förvaltningskultur och förvaltningsetik. I all statlig verksamhet borde ett medborgarperspektiv vara grundläggande. Med detta avsågs att:

Det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med allmänna medel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika. Allmänintresset ska vara styrande.

Medborgarperspektivet var även ett centralt begrepp i regeringens efterföljande proposition *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*. Ett ledord i propositionen är kvalitet. Svensk statsförvaltning ska vara tillgänglig och tillmötesgående, ha medborgarnas fulla förtroende

och ge näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar.²⁵ Handläggningstiderna ska vara korta, besluten korrekta och regelverken enkla. Informationsteknologins möjligheter ska utnyttjas fullt ut. Personalens kompetens i förvaltningskunskap och etik ska vara hög. I mångt och mycket ansluter dessa kriterier på statsförvaltningens arbete till målsättningarna om förbättrad service till medborgarna från 1970- och 1980-talen.

Som en uppföljning på propositionen utkom år 2000 en skrift kallat – *En förvaltnings i demokratins tjänst – ett handlingsprogram*.²⁶ Av denna framgår att statsförvaltningens arbete ska bedrivas med utgångspunkt i tre grundläggande värden: demokrati, rättssäkerhet och effektivitet. Vid sidan av begrepp som renodling och resultatstyrning har medborgarperspektivet en framträdande plats.

Statliga myndigheter ska uppfylla höga krav på tillgänglighet och tillmötesgående, kunna deklarerat vilka tjänster som erbjuds och i vilka former detta sker samt ge medborgarna tillfälle till dialog och möjlighet att lämna synpunkter på den verksamhet de berörs av. I det enskilda ärendet skall man så långt möjligt behöva ha kontakt med bara en myndighet.²⁷

Regeringen underströk i programmet att förvaltningen ska präglas av öppenhet, insyn och enkelhet. Vidare betonades offentlighetsprincipens betydelse för demokratin. Ökad tillgänglighet genom informationsteknologin ska åstadkommas och för att förbättra servicen till medborgarna ska s.k. 24-timmarsmyndigheterna utvecklas. Men även tidigare modeller som brukarinflytande betonas i syfte att förbättra medborgarnas delaktighet i myndigheternas arbete. I korthet innebar det tidiga 2000-talets politiska programförklaringar att servicen till medborgaren åter förstärktes som målsättning för statsförvaltningen. Medborgarperspektivet har emellertid blivit ett mångfasetterat begrepp vars innehåll kan varieras utifrån vilka medborgerliga intressen, behov och önskningar som lyfts fram. Medborgarna är inte alltid en homogen kategori, t.ex. när det gäller att utforma den service som bör lämnas av en myndighet. Beroende på om det är medborgargrupper med särskilda behov eller det stora flertalet medborgare som ska anses utgöra den styrande faktorn går det att komma fram till väsentligt olika utformningar av en myndighets organisation.

²⁵ Prop. 1997/98:136, s. 13f, citerat ur Premfors m.fl. (2003), s. 310.

²⁶ Justitiedepartementet 2000.

²⁷ a.a., s. 10.

4 Huvudlinjer i utvecklingen av internationell förvaltningspolitik

4.1 Enhetlighet eller mångfald?

Reformeringen av svensk förvaltning har förvisso inte varit opåverkad av internationella trender. Tvärtom har influenserna från internationella organisationer som OECD och Världsbanken varit betydande, t.ex. vad gäller den internationella utvecklingen inom resultatstyrningen.²⁸ Beroende på den svenska förvaltningens särskilda egenskaper och politiska prioriteringar har olika strömningar i internationell förvaltningsutveckling fått varierande genomslag.

I detta sammanhang är det dock viktigt att betona att det knappast finns en entydig internationell utveckling. I viss litteratur betonas i stället att skillnaderna mellan olika länder eller grupper av länder är minst lika stora som likheterna i förvaltningspolitiskt hänseende.²⁹

Det som orsakar variationen i den internationella förvaltningsutvecklingen är inte minst arvet i form av de olika staternas förvaltningsstradition och konstitutionella särarter³⁰. Ett för Sverige framträdande drag är här t.ex. de fristående förvaltningsmyndigheterna. Det innebär att förutsättningarna för att reformera förvaltningen i Sverige på viktiga punkter varit annorlunda än för länder med utpräglade ministerieorganisationer.

Men också politiska värderingar och kultur spelar roll, inte minst avseende hur olika staters förvaltningar i varierande grad präglas av demokrati-, rättsäkerhets- och effektivitetsaspekter. Likaså kan definitionen av statens kärnuppgifter och synen på stat visavi marknad och civilsamhälle variera. Något som ses som medel i en stat – och t.ex. möjligt att delegera till privata utförare – kan ses som en viktig del av politikens målsättning i andra stater.

Ett försök att i korthet skissera den förvaltningspolitiska kartan skulle kunna vara att först nämna en grupp av stater som varit särskilt pådrivande när det gäller att införa resultatorienterade styrformer och marknadslänkande mekanismer. Här framträder särskilt Australien, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. Underliggande finns i dessa stater en politisk kultur som snarare ser statliga ingripanden som nödvändiga men inte i sig eftersträvans-

²⁸ Mundebo (2008), s. 79f.

²⁹ Jfr. Pollitt & Bouckaert (2004).

³⁰ Jfr. Premfors (1998).

värda åtgärder. En annan grupp av stater ingår i en kontinental-europeisk och starkt juridiskt präglad förvaltningstradition. Här framstår Frankrike och Tyskland som särskilt tydliga exempel på stater med en i respektive fall egen starkt uttalad administrativ kultur, och där följaktligen generella reformidéer på det förvaltningspolitiska området kan ha svårare att slå rot. En ytterligare grupp av stater skulle kunna vara de med en historia av en i internationell jämförelse konsensusorienterad politik och med korporativistiska drag likt Sverige och Finland. I dessa fall har det offentliga och statliga insatser normalt spelat en väsentligt större roll för enskildas välfärd och samhällsutvecklingen i stort, relativt stater med en mer individualistisk politisk kultur eller stater där förtroendet för staten som aktör är mindre utbredd. De nu uppräknade särdragen spelar en betydande roll för i vilken utsträckning och på vilket sätt som förvaltningspolitiska förändringar kan genomföras.³¹

Med alla de reservationer som kan göras med anledning av individuella olika heter mellan stater, refereras nedan den syn som OECD ger i rapporten *Modernizing Government – The Way Forward*.³² Tanken är därmed att i sammanfattad form ge en aktuell översikt bild av rådande förvaltningspolitiska trender.

4.2 OECD:s bild

OECD har under en följd av år både tagit initiativ till och följt medlemsländernas förvaltningspolitiska reformsträvanden. År 2005 gjorde OECD en större genomgång av utvecklingslinjer och uppnådda resultat bland medlemsländerna. En generell iakttagelse som OECD gjorde gällande orsakerna till behovet att reformera de offentliga förvaltningarna var att:

Förändringarna har utlösts av den sociala, ekonomiska och tekniska utvecklingen under 1900-talets senare hälft. Även om det i många länder var skattetrycket som var den utlösande faktorn bakom reformsträvandena, härrörde det underliggande förändringstrycket ur det förhållande att regeringarna hade hamnat i allt större otakt med ett samhälle i förändring, som hade nya och annorlunda förväntningar.

Staten har en större roll i OECD-ländernas samhällen än för två decennier sedan. Regeringspolitikens problem håller emellertid på att ändra karaktär, vilket också gäller metoderna att handskas med dem. Staten avvecklar sin funktion som direkt leverantör av tjänster mot en

³¹ Pollitt & Bouckaert, (2004) s. 52ff.

³² OECD (2005).

större roll för privata och ideella organisationer och ökad reglering av marknaderna. Samtidigt har statliga regleringar i medlemsländerna ökat och omfattar nya socioekonomiska områden.

Efter de decennier då nya statliga initiativ kunde finansieras genom ökade statliga intäkter, har skattetrycket i OECD:s medlemsländer nu nått det möjliga gränser. Trots år av reformer i den offentliga sektorn, kvarstår det uppåtgående trycket på statens utgifter, samtidigt som den måste hålla sig inom fastställda utgiftstak.

Under de senast 20 åren har regeringarna genomfört stora förändringar av förvaltningsrutinerna i den offentliga sektorn. De flesta offentliga förvaltningarna i OECD-länderna har blivit effektivare, öppnare, mer kundorienterade, flexibla och mer inriktade på resultat. De offentliga förvaltningsstrukturerna är ouppslösligt kopplade till fundamentala institutioner i förvaltningsapparaten. Reformatörerna måste vara medvetna om reformernas eventuella effekter på statförvaltningens mer allmängiltiga värden³³

Bland de erfarenheter som OECD lyfter fram ingår en öppen statsförvaltning, förbättrade arbetsresultat i offentlig sektor, modernisering av system för revision och intern kontroll, omfördelning och omstrukturering, användning av marknadsliknande mekanismer samt slutligen modernisering av den offentliga anställningen. Nedan återges respektive område i korthet.

OECD konstaterar att utvecklingen i samtliga medlemsländer går mot en *öppnare statsförvaltning* som är mer transparent, tillgänglig, rådgivande och serviceorienterad. Denna utveckling har omsatts i ny lagstiftning, nya institutioner och en lång rad politiska åtgärder. Cirka 90 procent av OECD-länderna har en lag om informationsfrihet och ett ombudsmannaämbete, och över 50 procent har riktlinjer för förvaltningens serviceskyldighet gentemot medborgarna.

Utvecklingen i medlemsländerna kommer dock att innebära allt större krav från medborgarna på tjänster av hög kvalitet och tillhörande information. En annan aspekt på den öppna statsförvaltningen – som riskerar att utgöra en motverkande kraft – är hotet från internationellt verksam terrorism med åtföljande krav på nationell säkerhet och ett effektivt polisväsende.

Ett dominerande drag är vidare att förvaltningarna i medlemsländerna blivit mycket mer *resultatinriktade*. Med detta avses bl.a. redovisning och uppföljning av måluppfyllnad, delegation av befogenheter i förvaltningarna, resultatkontrakt mellan högre och lägre nivåer samt differentierad och prestationsbaserad lönesättning av personalen. Resultatorienteringen har lett till en ökad grad av formalisering i

³³ OECD (2005), s. 10.

planering och redovisning. De flesta medlemsländer har infört nya kontrollsystem för förvaltningarnas prestationer. I över 70 procent av medlemsländerna tar förvaltningarna upp icke-finansiella resultat i sina budgetunderlag. I mer än 50 procent av medlemsländerna gör respektive ministerier löpande uppföljning av måluppfyllelsen. I motsvarande grad används resultaten för prioritering och resursfördelning mellan politiska program.³⁴ Av detta drar OECD slutsatsen att den information som står till chefers och politiska beslutsfattareshandlingens förfogande både ökat och förbättrats.

OECD tillför dock en erinran om att medlemsländerna bör ge akt på risken för att överskatta de resultatorienterade förhållningssättens möjligheter att ändra beteenden och kultur inom förvaltningarna, i synnerhet där inslaget av resultatorientering tidigare har varit svagt. OECD pekar här också på de resultatorienterade förhållningssättens begränsningar. Ett grundläggande problem i de flesta länder är att tiden för att uppnå påvisbara resultat ofta är lång, medan den politiska processen tvingar fram starka önskemål om snabba resultat. När resultaten i någon form kunnat mätas är dessa ofta flertydiga och kan användas av både sittande regering och opposition som verktyg i den politiska debatten. Attityden till och viljan att publicera och aktivt använda resultatindikatorer kan därmed variera i olika politiska system.³⁵

Andra generella problem i tillämpningen med resultatorienterade styrningssystem som OECD redovisar är bl.a. svårigheter att formulera relevanta och mätbara mål, det stora antalet mål, fokusering på prestationer (output) snarare än effekter i samhället, insamling och sammanställning av tillförlitliga data samt hanteringen av målkonflikter. Till detta kommer att det inte går att med någon större visshet säga att tonvikten på input-relaterade styrinstrument i medlemsstaterna minskat. Sammantaget innebär utvecklingen enligt OECD att resultatorienterade förhållningssätt och kvantifierbara mätmetoder bör betraktas som en värdefull del av de sammantagna möjligheterna att styra förvaltningar, men inte den enda eller helt dominerande metoden. Andra och kvalitativa utvärderingar av effekterna förvaltningens arbete behövs likaså.³⁶

³⁴ OECD (2005), s. 64ff.

³⁵ I rapporten diskuteras risken att politiska system med ett starkt formellt ansvarsutkrävande på individuell ministernivå kan vara mindre benägna att använda resultatindikatorer på ett konstruktivt sätt, än politiska system med kollektivt beslutsfattande och kollektivt ansvarsutkrävande, OECD (2005), s. 73.

³⁶ OECD (2005), s. 79ff.

Metoder för *revision och intern kontroll* har ändrats i takt med nya tekniska förutsättningar, förändringar i förvaltningarnas storlek och sammansättning samt ett ökat fokus på resultat. Generellt går trenden inom revision och intern kontroll från granskning i förväg till granskning i efterhand och s.k. systemgranskning snarare än granskning av individuella transaktioner. Utmaningarna som medlemsländerna står inför är att ha tillräcklig styrning och kontroll i situationer när förvaltningsuppgifter utförs av fristående eller självständiga organisatoriska enheter, eller när förvaltningsuppgifter överlåtits på privata utförare.

För många medlemsstater har *budgetarbetet* ändrats från att ha varit en administrativ stödfunktion till att bli ett viktigt instrument för den strategiska styrningen av förvaltningen. Inte minst har i förväg bestämda utgiftstak bidragit till denna förändring och budgetprocessen används ofta som ett verktyg för reformer. Förändringar i organisationsstrukturer med tillhörande avveckling och nyetableringar är viktiga inslag i detta arbete, men kan även leda till kännbara förluster av kontinuitet, av s.k. institutionellt minne och långsiktig kapacitet. En tendens i medlemsländerna mot att öka antalet mer eller mindre självständiga offentliga organ, kan samtidigt försvåra samordning och gemensamma lösningar.

Marknadsliknande mekanismer av olika slag har blivit vanligare i OECD:s medlemsländer, även om det finns markerade skillnader mellan länderna i detta avseende. Rätt tillämpade skapar denna typ av åtgärder enligt OECD:s bedömning potential för påtagliga effektivitetsvinster. Beslut om att använda marknadsliknande mekanismer måste emellertid fattas utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet; den specifika utformningen av hithörande arrangemang har avgörande betydelse för en framgångsrik tillämpning. OECD erinrar om att det är viktigt att skydda och tillgodose grundläggande förvaltningsprinciper och att inte sammanblanda privata vinstmotiv med allmänintresse.

I många länder har härutöver *anställningsvillkoren för stats-tjänstemännen* moderniserats och blivit mer lika dem som används i privat sektor. Rättslig status och anställningsvillkor har ändrats. Individualiserad lön – i en del fall resultatbaserad – blir vanligare. Till baksidan av dessa reformer hör att det är svårare att forma en kollektiv yrkeskultur. Enligt OECD:s bedömning har tidiga strävanden underskattat svårigheterna med att införa den privata sektorns metoder i offentlig förvaltning. Kvantifierbara data, ofta den viktigaste parametern för styrningen i privat företagande, är

enligt OECD erfarenhetsmässigt svårare att använda som meningsfulla resultatmått i många offentliga verksamheter. Bedömning av resultat på organisations- och individnivå i medlemsstaternas förvaltningar tenderar därför att i mindre utsträckning vara baserat på strikt kvantifierbara data och är mindre standardiserade än på 1990-talet.

Strategiska iakttagelser

OECD avslutar sin genomgång av den förvaltningspolitiska utvecklingen med ett antal iakttagelser som man anser vara av stor vikt, och som medlemsländerna bör uppmärksamma i det fortsatta arbetet. De i detta sammanhang mest relevanta lyder enligt följande.³⁷

1. Förvaltningspolitik är i dag ett område med avsevärt större politisk vikt i många medlemsländer jämfört med för 20 år sedan. Förvaltningspolitiska initiativ behöver dock kombineras med ett uthålligt politisk och administrativt ledarskap. Enligt OECD finns emellertid en risk att förvaltningspolitiska reformer inte betraktas utifrån ett tillräckligt långsiktigt perspektiv.
2. Det finns ingen klar skiljelinje mellan politiska beslut och styrning å ena sidan och den (opolitiska) förvaltningen å den andra. Varje mera påtaglig förändring av hur förvaltningen arbetar har mer eller mindre stora konsekvenser för ansvars- och legitimitetsfrågor.
3. Kunskap om olika verktyg för att styra och följa upp förvaltningars arbete finns tillgängliga i stor utsträckning. Emellertid är det svårare att analysera och förstå hur olika verktyg kan användas för att önskvärt utfall ska uppnås. Förståelse för verktygens möjligheter och begränsningar och det kausala samband mellan åtgärder och utfall på olika samhällsområden är av stor vikt.

³⁷ OECD (2005), s. 202ff.

4. Hänsyn till och beroende av stöd från intressegrupper begränsar den politiska handlingsfriheten att ompröva politiska program som tillkommit för att tillgodose dessa grupper. Överföringar från ett område till ett annat inom en given budgetram har därmed blivit allt svårare under de gångna 20 åren.
5. I den politiska debatten om behovet av förändring i offentlig sektor finns en tendens att överbetona kritiken mot den existerande ordningen i förvaltningarna och en överskattning av effekterna av föreslagna förändringar.
6. Förändringar i offentlig sektor är endast uppnåbara om de åtföljs av en förändring i den anställda personalens motivation och värderingar.
7. Privatisering av offentlig verksamhet, t.ex. serviceproduktion, är ett viktigt verktyg för medlemsländernas strävan efter ökad kostnadseffektivitet. Huruvida privatisering av offentlig verksamhet är lämpligt är dock ingenting som kan bedömas utifrån principiella grunder utan måste analyseras och bestämmas utifrån de enskilda förhållanden som gäller för en viss verksamhet utifrån långsiktiga styrnings- och samhällsintressen.
8. Resultatnriktade förhållningssätt är numera väl etablerade och nödvändiga i förvaltningarna, även om det funnits en tendens att underskatta dess begränsningar som styrform. Fortfarande är dock granskningen av resultatinformation i många fall underutvecklad och huvuddelen av den resultatinformation som förmedlas till parlament och allmänhet i medlemsländerna har inte verifierats av ett oberoende organ.
9. Resultat, om än viktiga, är bara en av flera viktiga aspekter på förvaltningarnas arbete. En allt för stark fokusering på resultat kan tränga undan uppmärksamheten på fundamentala kriterier för den offentliga verksamheten, t.ex. likabehandling.
10. Regeringarna måste fortlöpande ha beredskap för att ompröva organisatoriska arrangemang inom förvaltningarna snarare än att betrakta dessa som givna. Emellertid medför organisatoriska förändringar betydande förluster i kontinuitet och bör därför övervägas först när andra styrningsformer visat sig otillräckliga för det man vill uppnå.

Referenser

SOU och Ds

- SOU 1979:61. Förnyelse genom omprövning. Förvaltningsutredningen.
- SOU 1997:57. I medborgarens tjänst – En samlad förvaltningspolitik. Förvaltningspolitiska kommissionen.
- SOU 2007:75. Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning. Styretredningen.

Övrigt tryck

- Andersson, C. 2004. Tudelad trots allt – dualismens överlevnad i den svenska staten. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- ESV. 2007. Resultat och styrning i statsförvaltningen. ESV 2007:23
- Kettle, D.F. 1993. Sharing Power – Public Governance and Private Markets. The Brookings institution. Washington D.C.
- Justitiedepartementet. 2000. En förvaltning i demokratins tjänst – ett handlingsprogram.
- Molander, P., Nilsson, J-E., Schick, A. 2002. Vem styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna. SNS förlag. Stockholm.
- Mundebo, I. 2008. Hur styrs staten? Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.
- OECD. (2005). Modernizing Government – The Way Forward. OECD Publishing. Paris.
- Premfors, R. 1998. Reshaping the Democratic State: Swedish Experiences in a Comparative Perspective. Public Administration, 76:1, (141–159), Spring.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., Sundström, G. 2003. Demokrati & byråkrati. Studentlitteratur. Lund.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2004. Public Management Reform – A Coparative Analysis. Oxford University Press. Oxford.

- Rothstein, B. 2001. Organisation som politik. I Rothstein, B. (red). Politik som organisation – Förvaltningspolitikens grundproblem. SNS förlag. Stockholm.
- Savas, E.S. 2000. Privatization and Public-Private Partnerships. Chatham House Publishers. New York.
- Sterzel, F. 2006. Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering – ett projekt för god förvaltning. I Marcusson, L. (red). God förvaltning – ideal och praktik. Iustus förlag. Uppsala.
- Wockelberg, H. 2003. Den svenska förvaltningsmodellen – parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket. Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.

Styrningen av förvaltningen

1	Styrningens omfång och djup	88
1.1	Den historiska bakgrunden	88
1.2	Ett svårtolkat uppdrag	89
1.3	Regeringen och statsförvaltningen i grundlagen.....	91
1.4	Vad får regeringen styra?	96
1.5	Vad kan regeringen styra?	98
1.6	Vad bör regeringen styra?.....	100
2	Styrningens former och metoder	102
2.1	Maktutövningens konstitutionella hörnpelare.....	102
2.2	Procedurstyrning	104
2.3	Resursstyrning	105
2.4	Resultatstyrning.....	106
2.5	Utnämningstyrning.....	109
2.6	Organisationsstyrning	110
2.7	Avtal.....	112
3	Styrningens tidsstruktur	113
4	Påbud eller förhandling? Från vertikala till horisontella metoder i förvaltningspolitiken	116
	Referenser	120

1 Styrningens omfång och djup

1.1 Den historiska bakgrunden

”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? Om vi vill 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 kan iakttas i Regeringskansliet.

RF 1:6 rymmer ekon från många tidigare grundlagstexter. Själva styrbegreppet har hängt med ända sedan medeltiden. Från början var det 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 riksens 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 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.

¹ Detta och följande citat efter Petersson, O. red., (1999).

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 Öfrelse-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?

1.2 Ett svårtolkat uppdrag

RF 1:6 är inte enkel att uttolka. 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:

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

- att under vissa förutsättningar meddela dispens från givna föreskrifter (11:12),
- att bevilja nåd (11:13),
- 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 regeringsformen, t.ex. procedurregler eller förpliktelser för andra aktörer som:

- 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.
- att vissa myndigheter enligt 11:6 lyder under regeringen, en lyd-nadsplikt som dock inskränks genom förbudet att ingripa i uppgifter som avser myndighetsutövning mot enskild eller kommun eller tillämpning av lag (11:7).
- att betingelserna för resning i ärenden där regeringen är högsta instans omnämns i 11:11, 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 besvärinstans, men under senare år har denna roll alltmer inskränkts. Den allmänna rätten att "gå till kungs" är numera övergiven (Holmberg m.fl. s. 480).
- att 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 ministerrådet, vilka för att svara mot fördragets krav i detta sammanhang har titeln ”deputy minister”.

1.3 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. Om regeringen styr förvaltningen 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 det slags minister- styre som innebär att ett enskilt statsråd fattar beslut i stället för regeringen som kollektiv. Ett annat slags ministerstyre brukar kallas ”vertikalt” och syftar på otillbörlig styrning av myndigheterna, se vidare avsnitt 1.4. Hur förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden fördelas mellan departementen framgår av bilagan till förordningen

med instruktion för Regeringskansliet (1997:1515). Av bilagan framgår också till vilka departement myndigheter och andra organ hör.

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 självständighet. 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 de enskilda bestämmelsernas tillkomst.²

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:

² Se vidare SOU 1983:39 s. 43–46.

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 rättstradition 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 justitiiekanslern, riksåklagaren, polismyndigheten, 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 lydnadsplikten 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 mångas 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 rättssäkerhetsintresse 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. 99f) att den periodiskt uppblussande 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.

1.4 Vad får regeringen styra?

Även om de citerade bestämmelserna i regeringsformens första kapitel påverkar regeringens kompetens att styra förvaltningen är det framför allt paragraferna 11:6 och 11:7 som anger de konstitutionella ramarna för dessa befogenheter. RF 11:6 fastslår att statsmyndigheterna med några få undantag ”lyder” under regeringen, medan RF 11:7 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 att myndigheterna inte har några frihetsgrader alls i förhållande till regeringen? 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. Inte heller får regeringen styra då en förvaltningsmyndighet i särskilt fall ska besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.
- Begreppet *myndighetsutövning* är av relativt färskt datum: det har inte förekommit i någon tidigare regeringsform och figurerade inte heller i vare sig författningsutredningens eller grundlag-

beredningens förslag till ny regeringsform. I den första förvaltningslagen (1971:290) förekommer termen inte heller, men däremot fanns där en definition med samma innebörd som det senare fick i regeringsformen. Definitionen är som ovan framgår ”utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande”. I nu gällande förvaltningslag från 1986 används däremot själva termen, dock utan någon legaldefinition.

- 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. Det bör understrykas att det skyddade området tar sikte på beslutsfattande i *enskilda ärenden*.

Ett sätt att indela den offentliga verksamheten är i funktionerna myndighetsutövning, kontroll och tillsyn, information och rådgivning, tjänste- och varuproduktion, kunskapsproduktion, planering, styrning och samordning samt policyutformning.³ 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

³ Premfors m.fl. (2003).

verksamheten är reglerad i lag. Det är tänkbart att en sådan verksamhet skulle kunna spaltas upp i delaktiviteter. Polisens trafikövervakning anses således vara faktiskt verksamhet, medan föreläggande av böter och viten är myndighetsutövning. Många genomgångar och tolkningar av begreppet myndighetsutövning återfinns i den rättsvetenskapliga litteraturen. Här kan bl.a. hänvisas till kommentaren till förvaltningslagen, där det konstateras att ingående av civilrättsliga avtal inte ingår i begreppet liksom inte heller myndigheters råd, upplysningar eller andra besked som inte har rättslig verkan.⁴ Myndigheters interna planerings- och utredningsarbete liksom deltagande i förhandlingar ligger också utanför det skyddade området.

Sammanfattningsvis kan konstateras att många delar av den statliga verksamheten 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.

1.5 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.

Förvaltningens uppgift är att genomföra den politik som regeringen och riksdagen beslutat. Hur denna politik formuleras – till innehåll, vad den ska resultera i och på vilket sätt den ska genomföras – varierar. På vissa områden är uppgifter, mål och resultatkrav klara och entydiga. På andra områden är dessa mer tentativa och vaga. En banal men viktig förutsättning för styrning är därför att man vet vad man vill. Detta kan låta truistiskt 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,

⁴ Hellners, T. & Malmqvist, B. (2007), s. 23 ff.

men inte exakt. För att precisera en viljeinriktning krävs ofta massiva informationsflöden och kapacitet att bearbeta dem på central nivå.

För statens del hänger detta samman med att modern offentlig verksamhet är utpräglad kunskapsintensiv och bärs upp av ett stort antal professionella grupper, som var för sig innesluter många olika specialiteter. De omfattande informationsmängder som dessa grupper har ackumulerat kan inte förmedlas till politiska beslutsfattare utan mycket radikala former för abstrahering och förenkling. Därtill är inte alltid underlag och rekommendationer från professionella grupper och specialister entydiga.

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 framförda råd och önskemål 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 från riksdagen och regeringen till olika verkställande organ och med syftet att den övergripande kontrollen inte ska gå förlorad.

En begränsad – möjlighet att ta till sig information 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 kunskapssystem men också till berörda intressen. Särskilt regeringar som väljs på utpräglade förändringsmandat kan få uppleva en tröghet och bristande lyhörddhet 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 styrpulser.
- Slutligen påverkas styrkapaciteten i betydande utsträckning av de olika *metoder och instrument för styrning* som kommer till användning.

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.

1.6 Vad bör regeringen styra?

Vad regeringen *kan* styra är alltså avsevärt mindre 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. Doktrinen om folksuveränitet måste därför 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 riksdagen och regeringen 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. Många områden kan regleras endast i lagform (se särskilt 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.

I många sammanhang har statsmakterna medvetet valt att konstruera beslutsformerna i den statliga verksamheten så att ett lämpligt mått av autonomi ska kunna uppnås. I andra fall har man gått ett steg längre och anförtrott offentligt finansierade uppgifter åt enskilda inrättningar, såsom stiftelser, aktiebolag eller ideella föreningar. Syftet är här detsamma: att trygga en verksamhet som i väsentliga avseenden kan ska kunna bedrivas oberoende av politiskt inflytande över den detaljerade inriktningen. Några syften med en sådan *avsiktlig ostyrbarhet* är bl.a. att värna om:

- *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).
- *Pluralism.* På områden där staten stöder verksamhet som har anknytning till massmedier, forskning och kultur är beslutsordningen konstruerad för att gagna åsiktsfrihet, yttrandefrihet samt konstnärlig och akademisk frihet.
- *Lokal och regional förankring.* Vissa statliga organ med geografiskt begränsad verksamhet har utformats så att olika lokala och regionala intressen och opinioner ska få ett genomslag.
- *Utrymme för marknadsimpulser.* För prestationer med anknytning till den fysiska infrastrukturen liksom för en del annan statlig tjänstproduktion är det av vikt att utbudet kan anpassas efter

medborgarnas 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.

Det finns sammanfattningsvis flera goda skäl för regeringen att inte fullt ut och i alla situationer utnyttja de vidsträckta befogenheter till styrning som RF 1:4 och RF 11:6 innebär. En serie omständigheter som talar i denna riktning är de begränsningar i styrförmågan som belysts i föregående avsnitt. En omfattande och detaljerad styrning kräver så stora flöden av information och så stor bearbetningsförmåga inom Regeringskansliet att det inom många områden på rent effektivitetsmässiga grunder bör leda till en differentierad styrning som prioriterar strategiskt viktiga områden. Beroende på vad som definieras som strategiskt viktiga områden, vilket kan variera efter vad som anses ha politisk relevans, bör därefter det stora flertalet beslut inom förvaltningen på kunskapsteoretiska grunder överlåtas på den professionella expertisen.

Andra motiv för att begränsa styrningen är knutna till det egenvärde som administrativ autonomi har inom särskilda verksamhetsområden, såsom rättstillämpning, myndighetsutövning samt omsorg om pluralism, lokalt och regionalt självstyre och utrymme för marknadsimpulser.

2 Styrningens former och metoder

2.1 Maktutövningens konstitutionella hörnpelare

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 Europaparlamentet. Riksdagen väljer statsminister, som i sin tur förordnar statsråd. Statsministern utser också Sveriges representanter i olika EU-organ liksom vissa tjänster inom utrikesförvaltningen. Personalen vid domstolar och förvaltnings-

myndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen eller av myndigheter som regeringen bestämmer. Denna delegationsrätt har utnyttjats så att regeringen har förbehållit sig utnämningens rätt enbart till de högsta befattningarna. De flesta tjänstemännen inom statsförvaltningen anställs 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 unionen.

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. Statskontoret har till uppgift att på regeringens uppdrag bistå med utvärderingar och uppföljning av statlig och statligt finansierad verksamhet. Kontroll av den statliga förvaltningens ekonomiadministration utövas även på regeringens uppdrag av Ekonomistyrningsverket. Inom större myndigheter bedrivs särskild internrevision. Rättslig prövning av brott i statsrådets tjänsteutövning verkställs av Högsta domstolen efter beslut av konstitutionsutskottet. 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 riksdagen och regeringen 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 *procedurstyrning*, *resursstyrning*, *resultatstyrning*, *utnämningstyrning*, *organisationsstyrning* och *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 sättet för regeringens styrning av förvaltningen är skriftliga och formella beslut betecknar informell styrning signaler som ges genom muntlig kommunikation.

2.2 Procedurstyrning

Med **procedurstyrning** avses regler om hur 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 förvaltningen är förvaltningslagen, förvaltningsprocesslagen, tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen.

I sin rapport om styrning på tvären (2006:13), liksom i årsboken 2007, framhåller Statskontoret att det är viktigt att bygga upp ett organisationssystem och beslutsprocesser som säkerställer att olika tvärsektorieella perspektiv beaktas på flera ställen i förvaltnings-systemet. Ett exempel på en sådan ordning är den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen och det tämligen väl utformade samspillet mellan kommunen med planmonopol och statliga myndigheter som bevakare av sina sektorsintressen och länsstyrelsen som samordningsarkitekt. Detta är en central form av processtyrning. Miljöbalken är också väsentlig för statsmakternas procedurstyrning.

Statskontoret pekar också på två andra möjliga organisationsmodeller för procedurstyrning, i syfte att hantera sektorssamordning. Den ena är att ge vissa myndigheter ställningen som *sektorssam-*

ordnare för ett vidare område än det egna förvaltningsområdet. Dessa blir primus inter pares i ett förvaltningssystem. Vägverket har t.ex. fått denna roll när det gäller trafiksäkerhet. Verket ansvarar alltså inte enbart för att trafiksäkerheten på det statliga vägnätet är god utan har även ett systemansvar som innefattar kommunala vägar, polisens trafiksäkerhetsarbete och länsstyrelsernas arbete i samband med körkort och trafiktillstånd.

Formaliserade samverkanssystem är en annan organisationsmodell som kan tillämpas inom komplexa samhällsområden där politikens utfall är beroende av många olika aktörers handlande och där olika sektorer och nivåer är inblandade. Många politikområden är av den karaktären att det inte går att peka ut en enda instans eller myndighet som ansvarar för utvecklingen inom hela området. Det gäller t.ex. brottsförebyggande åtgärder, hälsa, miljö, regional utveckling och rehabilitering. Utvecklingen är snarare resultatet av en mängd samverkande faktorer, där offentliga aktörer endast rör över vissa. Frågorna skär genom samhället. De berör alla nivåer, från individen över grannskapet, skolan, kommunen till staten, och många olika sektorer. Ett exempel på formaliserad samverkan är lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser mellan Försäkringskassan, länsarbetsnämnd, kommun och landsting. Denna samverkan innebär att särskilda s.k. samordningsförbund ska etableras.⁵

2.3 Resursstyrning

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 verksamheter och investeringar gäller beslut med flerårig verkan. Att i dessa sammanhang betona de *satsningar* som görs inom olika områden är vanligt förekommande både när regeringen redogör för sin politik och när oppositionspartierna presenterar sina alternativ.

I takt med de offentliga utgifternas ökning och den offentliga sektorns tillväxt har detaljeringsgraden i den statliga resursstyrningen inskränkts. Under flera århundraden prövade regering och riksdag myndigheternas medelstilleddning i mycket finfördelade former. För varje enhet beräknades anslagen för lokalkostnader, expenser och personal på basis av en preciserad uppsättning av

⁵ Statskontoret (2006a).

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. i vissa fall myndigheternas lokalisering) och andra kringgärdas av rättsregler och avtal, men i jämförelse med det läge som rådde för några decennier sedan har det ändå utvecklingen gått mot ökad autonomi.

2.4 Resultatstyrning

Resursstyrningen har länge kritiserats såsom irrationell från effektivitetssynpunkt. Vad som räknas, har kritikerna påpekat, är trots allt inte vilka belopp som tillförs den offentliga verksamheten utan vilka faktiska prestationer som kommer ut av de satsade resurserna: *output* snarare än *input*, med anglosaxisk terminologi. En ytterligare relevant dimension gäller prestationernas inverkan på olika samhällsförhållanden, effekter, vilket i den internationella litteraturen går under sådana benämningar som *outcomes* eller *impact*.

Resultatstyrningens syfte är att dra uppmärksamheten i just denna riktning. Metoden formaliserades genom lagen (1996:1059) om statsbudgeten (budgetlagen), som fastställde dess ramar i 2 §: Regeringen skall för riksdagen redovisa de mål som åsyftas och de resultat som uppnåtts på olika verksamhetsområden.

Olika aspekter av resultatstyrningen har utvärderats och övervägts i ett stort antal undersökningar och rapporter under senare år, se bilaga 3. Utifrån vad som diskuterats tidigare i denna bilaga kan utöver detta några tillägg göras enligt nedan.

Ökat fokus på resultat

På resultatstyrningens plussida brukar det noteras att denna 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 viljetrytningar från Regeringskansliets sida utan oftare frukten av ömsesidigt givande resonemang om verksamhetens inriktning.

Även vissa vanliga klagomål på styrmodellen rymmer inte sällan erkännanden av värdefulla element i resultatstyrningen. Ofta noterade är t.ex. de ansevärd 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.

Kvantitativa indikatorer visavi kvalitativa mål

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 interner 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 spörsmål som också måste ställas om den offentliga förvaltningen.

Det stora intresse för ”kvalitetsmål” och ”kvalitetsarbete” som under senare år vuxit fram i olika delar av den offentliga förvaltningen kan således 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.*⁶

⁶ Gaberman, B. (2007).

Den kausala gråzonen mellan politiska och administrativa mål

Begreppet 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 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 omfattande ambitioner som skisseras i politikmålen, men frågan huruvida de åt myndigheterna anvisade uppgifterna är de bästa vägarna att nå dessa mål diskuteras sällan. Även frågor kring *målkonflikter* och nödvändiga avvägningar mellan olika strävanden förbigås ofta. Om inriktningen av de offentliga åtgärderna är de bästa tänkbara och huruvida offentliga resurser har använts på bästa möjliga kan således svårligen bedömas 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 eftersträvat samhällstillstånd realiserar. Viss kunskap kommer i form av rapporter från myndigheter, forskare och från särskilda utrednings- och utvärderingsinstitut, men de förmår knappast täcka det analytiska underskott som föreligger om själva utfallet i samhället av den offentliga verksamheten. Kausalitetsfältet mellan politikmålen och de administrativa målen förblir inte sällan oklart.

Helhet visavi sektorer

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. Problemet har uppmärksammats bl.a. av Statskontoret och av Ansvarskommittén (SOU 2007:10), som också lagt flera strukturella förslag om utbyggt horisontellt samarbete på regional nivå.

Resultatstyrningens tidsdimension

Resultatstyrningen är en integrerad del av den årliga budgetprocessen, med den underförstådda premissen att insatser under en given 365-dagarperiod leder till resultat under just samma period. I många – om än inte alla – fall kan påtagliga och tillförlitliga resultat av statlig verksamhet först påvisas efter en längre tidsperiod. Det gäller både för verksamheter där staten svarar för drift av verksamheter och där staten har övergripande och övervakande uppgifter. I detta avseende riskerar en årlig redovisning av uppnådda resultat i kedjan myndigheten – regeringen – riksdagen att förmedla en bild som blir fragmenterad och saknar ett sammanlagt ställningstagande till effekterna av den statliga verksamheten.

2.5 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 förutsättningar för att nå 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 urvalskriterierna 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. Kritik har vid olika tillfällen riktats mot vad man uppfattar som utnämningens politisering. Det finns dock få exempel på att höga befattningshavare inom förvaltningen har bytts ut efter regeringsskiftet, vilket i praktiken innebär att generaldirektörerna i normalfallet ärvs från den ena regeringen till den andra.

Den dominerande normen i svensk politisk-administrativ kultur beskrivs vanligen 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. Vad gäller de statliga myndigheternas styrelser är tendensen att regeringen minskar det antal ledamöter som den utser. Detta är en konsekvens av myndighetsförordningen (2007:515). Ett antal myndigheter som tidigare hade s.k. styrelser med begränsat ansvar ombildades därmed till enrådighetsmyndigheter. Ofta har dock sådana myndigheter insynsråd som utsetts av regeringen. Regeringen har härutöver i något fall valt att låta en myndighet ha kvar den gamla styrelseformen. Några styrelser har ombildats till s.k. styrelser med fullt ansvar, vilket fortsättningsvis ska utgöra normalformen för myndighetsstyrelser.

2.6 Organisationsstyrning

En styrform av stor betydelse är den som består i utformningen av själva rambetingelserna för statlig verksamhet. En samlingsbeteckning för dessa kan vara **organisationsstyrning** och i denna deltar såväl riksdagen som regeringen.

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 är en uppgift för regeringen, som också använder sig av såväl generella instrument (t.ex. myndighetsförordningen) som specifika instruktioner för de olika myndigheterna.

Till det som ofta regleras centralt hör myndigheternas lokalisering och i vissa fall även fördelning av verksamheten på olika driftsställen. 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, t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan.⁷

⁷ I Försäkringskassan 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 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.⁸ Förekomsten av statliga organ som inte är myndigheter har nyligen undersökts av Ekonomistyrningsverket, som konstaterar att det år 2007 fanns 584 organ av detta slag, däribland föreningar, bolag och offentligt rättsliga organisationer.⁹

I arbetsrättsligt och personalpolitiskt hänseende finns ett samarbete som går något utanför myndighetssfären. Arbetsgivarverket är en medlemsstyrd statlig arbetsgivarorganisation vars 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 270 arbetsgivare med omkring 240 000 anställda.

En viktig grupp myndigheter utgör de mera tillfälliga inrättningar – kommittéväsendet – 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 till storleken mindre men permanenta myndigheter kan samma besparingseffekter nås genom en koppling till en lämplig värdmyndighet. Den mindre myndigheten blir då ”inneboende” och stödjer sig på den störres administrativa resurser. En annan lösning som kommit till ökad användning är att anlita Kammarkollegiet för olika stödfunktioner, inte minst lönehantering. Goda erfarenheter rapporteras från båda dessa modeller. Idén om en mer systematisk användning av ”myndighetshotell” har diskuterats av bl.a. Statskontoret.¹⁰ Förvaltningskommittén diskuterade sådana frågor i sitt delbetänkande (SOU 2007:107). Till organisationsstyrning i vid

⁸ 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.

⁹ ESV (2008), s. 7. Med organ med statligt åtagande avses i ESV:s undersökning ”en särskilt utpekad icke-myndighet, som utför ett statligt åtagande eller vars existens är en förutsättning för genomförandet av ett statligt åtagande.”

¹⁰ Statskontoret (2005).

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 Riksrevisionen, Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, Statskontoret och Ekonomistyrningsverket.

2.7 Avtal

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. Avtal används ofta 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.

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 mellan beställare och utförare och att aktörerna inte behöver ha helt sammanfallande intressen. Även i det svenska offentliga systemet som präglas av en långtgående samsyn mellan olika statliga nivåer finns det skäl att beakta detta. Vid avtalsrelationer mellan staten och privata aktörer – där inte samma intressegemenskap automatiskt kan förutsättas – ställs således höga krav på statens förmåga att precisera innehållet i och följa upp beställda varor och tjänster. Normalt förutsätter denna typ av avtalsrelation även att staten är beredd att lämna den privata aktören ett stort mått av handlingsfrihet för att effektivitetsfördelar ska kunna tas till vara. I dessa fall kan principal-agent-modellens problematik skärpas utöver vad som normalt är fallet vid en relation mellan två statliga och icke-vinstdrivande aktörer.

3 Styrningens tidsstruktur

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

Till den förra kategorin hör lejonparten av de normer som baseras på RF 8 kap. Grundläggande bestämmelser om utfärdande 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 § kungörelselagen (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 riksdagen och regeringen, 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 besluta att särskilt anslag på statsbudgeten ska 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 kringskar rörelsefriheten. Därutöver erinrar regleringsbrevens 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.

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 anställning i Regeringskansliet, i någon annan myndighet eller i domstol.

Är den kronologiska strukturen för de statliga besluten lämplig? 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.¹¹ 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 vissa internationella sammanhang 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.

¹¹ Tarschys (2002).

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

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

4 Påbud eller förhandling? Från vertikala till horisontella metoder i förvaltningspolitiken

Av de sex styrformer som behandlats i avsnitt 2 kan alla utom avtal 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, utnämningssmakt och kontrollmakt.

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 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 korrupktion, egen nytta och inkompetens i mottagarländerna och började därför intressera sig för de vidare kulturella och institutionella betingel-

serna 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). Efter denna rapport följde 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 utveckling 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 medlemsstaternas 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 uppdelning av den offentliga verksamheten i beställar- och utförarfunktioner.
- Vid privatisering av offentliga tjänster måste kontrakt upprättas för att definiera en rad olika frågor kring redovisning och kvalitetskontroll.
- I vissa länder används begreppet kontraktbudgetering att beteckna en relation mellan den politiska nivån och de verkställande instanserna.

Kontraktstyrning 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 till vem som klagomål ska riktas 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?

Horisontella former av samhällsstyrning präglas ofta av oklara eller delade 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 tolkningstvister.

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.

Referenser

SOU och Ds

- 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.
- Ds 1995:6. ELMA. Åtgärder för att stärka resultatstyrningen.
- Ds 1996:36. Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Ds 2002:58. ”Huru skall statsvercket granskas” – Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.

Övrigt tryck

- Amnå, E. 1981. Planhushållning i den offentliga sektorn? Budgetdialogen mellan regering och förvaltning under efterkrigstiden. Stockholm.
- De Bruijn, H. 2007. Managing Performance in the Public Sector. 2nd ed. London.
- Erlandsson, M. 2007. Striderna i Rosenbad. Om trettio års försök att förändra Regeringskansliet. Stockholm.
- ESV. 1999. Myndigheternas syn på resultatstyrningen. Rapport 1999:20.
- ESV. 2007. Resultat och styrning i statsförvaltningen. Rapport 2007:2.

- Gaberman, B. 2007. From accountability to impact. Alliance, 2007 vol. 17 no. 3.
- Heckscher, G. 1958. Svensk statsförvaltning i arbete. Stockholm.
- Hellners, T. & Malmqvist, B. 2007. Förvaltningslagen med kommentarer, 2 uppl. Stockholm.
- Holmberg, E., Stjernquist, N. & Isberg, M. 2007. Sveriges grundlagar och riksdagsordningen. Stockholm.
- Jacobsson, B. & Sundström, G. 2006. Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik. Stockholm.
- Larsson, T. 1990. Regeringens och regeringskansliets organisationsstruktur, berednings- och beslutsformer under 150 år. Att styra riket. Regeringskansliet 1840–1990. Stockholm 1990.
- Linde, C. 1982. Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning – i en förändrad offentlig sektor. Stockholm.
- Lundquist, L. 1991. Förvaltning och demokrati. Stockholm.
- Lundquist, L. 1992. Förvaltning, stat och samhälle. Lund.
- Mattson, I. 2000. Den statliga budgetprocessen – rationell resursfördelning eller meningslös ritual? 2 uppl. Stockholm.
- Molander, P., Nilsson, J-E & Schick, A. 1999. Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna. Stockholm.
- Petersson, O. red. 1999. Sveriges konstitutionella urkunder. Stockholm.
- Petrén, G. & Ragnemalm, H. 1980. Sveriges grundlagar och tillhörande författningar med förklaringar. Stockholm.
- Pierre, J. & Peters, G. 2005. Governing Complex Societies: Trajectories and Scenarios. London.
- Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E., Sundström, G. 2003. Demokrati och byråkrati. Lund.
- Premfors, R. & Sundström, G. 2007. Regeringskansliet. Stockholm.
- Riksrevisionen. 2007. Almi Företagspartner AB och samhällsuppdraget. Rapport 2007:15.
- Statskontoret. 2005. Fristående eller integrerade myndigheter på Gotland? Rapport 2005:18.
- Statskontoret. 2006a. På tvären – styrning av tvärsektoriella frågor. Rapport 2006:13.

- Statskontoret. 2006b. Effektiv styrning? Om resultatstyrning och sektoriseringsproblem. Rapport 2006:3.
- Sterzel, F. 2006. Den allmänna förvaltningsrättens kodifiering. Ett projekt för god förvaltning. Marcusson, L. red., God förvaltning – ideal och praktik. Uppsala.
- Sundström, G. 2003. Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv. Stockholm 2003.
- Tarschys, D. 2006. Mål utan mening? Om ordstyrning i landet där allt är prioriterat. Lemne, M. Förvaltningens byggstenar. Statskontorets småskrifter 2006:1.
- Tarschys, D. Time Horizons in Budgeting. OECD Journal of Budgeting, 2002 vol. 2, no. 2, pp. 77–103.
- Wilson, W. The Study of Administration. Political Science Quarterly, 1887 vol. 2, no. 2, pp. 197–222.
- Wockelberg, H. 2003. Den svenska förvaltningsmodellen. Parlamentarisk debatt om förvaltningens roll i styrelseskicket. Uppsala.

EU-medlemskapet och statsförvaltningen

1	Statsförvaltningen har europeiserats till stora delar	125
2	Europeiska unionens förvaltningspolitiska regler	129
2.1	Nuvarande gemensamma europeiska förvaltningsregler	130
2.2	Förvaltningsrättslig kontroll av verkställigheten	131
2.3	De nya fördragen ger tydligare rättsliga grunder	132
2.4	Kommissionen inriktar sig på kärnverksamheten	134
2.5	Förhållandet emellan unionen och medlemsstaternas förvaltningar	138
2.6	Statsstödsreglerna sätter gränser för det statliga åtagandet	142
3	Svenska regler och rutiner för beredning och beslut i EU-ärenden	149
3.1	Regeringen fattar normalt inte beslut i EU-ärenden	149
3.2	EU-ärenden styrs i huvudsak av Regeringskansliets cirkulär	151
3.3	Regeringen ska samråda med riksdagen i EU-frågor	153
3.4	Beredning av svenska ståndpunkter i EU-frågor	156
3.5	Arbetet i EG:s genomförandekommittéer	157
3.6	Handläggning av kommissionens offentliga samråd	158

3.7	Hur myndigheterna deltar i EU-arbetet tas upp i RK-cirkulär	159
4	Regeringen och myndigheterna i unionens beslutsprocess.....	160
4.1	Förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet i EU-arbetet	163
4.2	Initiativ- och beredningsfasen – de första mer informella stegen	166
4.3	Beslutsfasen på unionsnivå – den ”formella” fasen	170
4.4	Den ”nationella” fasen – EU-beslutet införlivas och tillämpas	173
5	Förändringsbehov inom styrning och samarbetsformer ..	182
5.1	Nya arbetsätt behövs	182
5.2	Styr genom tydligare regler och strategier.....	184
5.3	Samordningen kan behöva ses över.....	184
5.4	Förändrad arbets- och ansvarsfördelning är mindre viktigt än styrningen och arbetssätten	185
	Referenser	188

EU-medlemskapets följder för statsförvaltningen har undersökts och analyserats i flera omgångar, oftast med en bred enkätundersökning till myndigheterna och departementen. Statskontoret gjorde två större undersökningar åren 1996 och 2000. Kommerskollegiums undersökning om den inre marknaden år 2004 redovisade också myndigheternas förhållande till EU-arbetet mer generellt. Vidare genomförde även utredningen om översyn av verksförordningen en myndighetsenkät som även rörde EU-arbetet och som redovisades år 2004. Även inom forskning om statsförvaltningen och EU har undersökningar gjorts, bland annat av Jacobsson och Sundström (2006) som ger en omfattande redovisning och analys av ämnet.

Förvaltningskommittén lutar därför i detta kapitel, som avser att beskriva och analysera statsförvaltningen i ett europeiskt sammanhang, i hög grad till resultaten från tidigare undersökningar. Denna litteraturstudie har kompletterats med samtal som kommitténs sekretariat har fört med företrädare för statsrådsberedningens EU-kansli, för flertalet departement och för ett urval av särskilt EU-tunga myndigheter samt genom en enkät till och diskussioner med kommitténs referensgrupp i Regeringskansliet.

1 Statsförvaltningen har europeiserats till stora delar

Den svenska statsförvaltningen kan kanske te sig tämligen oföränderlig vid en yttre betraktelse – förutom att myndigheter tillkommer, slås samman eller får nya uppgifter – men den har förändrats betydligt till sitt inre sedan medlemskapet i EU. I detta avsnitt görs ett försök att utifrån tidigare undersökningar ge en översiktlig bild av EU-medlemskapets följder för statsförvaltningen, det som ofta kallas förvaltningens europeisering.

En genomgång av alla propositioner som har lagts fram sedan år 2005, visar att nästan en tredjedel är en direkt följd av unionsbeslut.¹ Regeringens egen hemsida återspeglar också tydligt att den till stor del arbetar på den europeiska nivån, att departementen ägnar betydande resurser åt att genomföra EU-beslut och att regeringen samarbetar med andra europeiska stater gentemot världen i övrigt. Att europeiskt och internationellt samarbete uppenbarligen är vanligt inom de flesta sakområden innebär en stor förändring, jämfört med bara några år före det svenska medlemskapet i unionen år 1995. En undersökning i slutet av åttiotalet (Olof Peterson för

¹ Riksdag & Departement (2008).

Maktutredningen²) visade att tjänstemännen i Regeringskansliet visserligen i stor utsträckning hade internationella kontakter, men att dåvarande Europeiska gemenskaperna berörde en mycket liten andel: 80 procent hade aldrig kommit i kontakt med EG eller Efta.³ Utrikesförvaltningen skötte tidigare i princip kontakterna med främmande länder. I dag ser det annorlunda ut; svensk förvaltning ingår i dag i hög grad i en europeisk förvaltning och europeiska beslutsordningar.

Stora delar av förvaltningen uppfattar sig i hög grad ingå i europeiskt sammanhang enligt flera undersökningar, bland annat Jakobsson och Sundström (2006). I deras totalundersökning av statsförvaltningen angav endast en tiondel av myndigheterna (och motsvarande) att de inte alls berördes av verksamhet inom EU-samarbetet. Nästan fyra av tio svarade att det EU-relaterade arbetet upptog en stor del av den samlade arbetstiden. De ingår i vad som beskrivs som "europeiska nätverk" med andra nationella myndigheter och EU-kommissionens generaldirektorat inom sina respektive sakområden. Variationen mellan olika delar av förvaltningen är samtidigt självfallet stor, men inom många områden pågår ett intensivt utbyte, där svenska tjänstemän möter andra nationella tjänstemän och företrädare för EU:s institutioner – en långtgående "vardagsintegration".

En stor mängd beslut som berör svenska medborgare bygger på förslag som initieras och formas i en europeisk process. Förslagen utarbetas av europeiska tjänstemän som i stor utsträckning är beroende av utomstående experter och intresseföreträdare. Förutsättningarna har således förändrats för såväl politiken som förvaltningen i Sverige, varför det är väsentligt att den förvaltningspolitiska diskussionen bygger på denna nya verklighetsbild. Det förefaller inte i tillräcklig grad ha varit fallet hittills.

EU-samarbetet är mest långtgående inom de gemensamma politikområdena, såsom handelspolitiken, den inre marknaden, konkurrenspolitiken samt jordbruks- och fiskeripolitiken. Andra områden kan fortfarande ses som i huvudsak nationella, såsom socialpolitik och sysselsättning, kultur, forskning och utbildning samt skatter. Ändock är samtliga departement i dag berörda av EU-arbetet. Det finns få områden, om några, där det inte finns någon form av samarbete på europeisk nivå. Även områden där det saknas formell beslutsrätt för unionens institutioner, påverkas på olika sätt, exempelvis genom

² Citerad i Jakobsson och Sundström (2006).

³ Europeiska frihandelssammanslutningen, i vilken Sverige var medlem till år 1994.

gemensamma handlingsplaner, riktlinjer och jämförelser, inte minst den s.k. Lissabonprocessen som i korthet handlar om att göra EU konkurrenskraftigt i en globaliserad värld. Europeiseringen innebär således att politiken och förvaltningen är bundna att följa och tillämpa ett unionsgemensamt regelverk, men också att den har möjlighet att påverka dessa regler.

Farhågor har framförts att utbytet emellan förvaltningar inom Europa skulle leda till att staten faller sönder i delar, ”fragmentiseras”. Förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57) såg detta som ett av tre huvudproblem allmänt sett, att det rådde ”brist på sammanhang mellan olika verksamhetsgrenar, tendenser till splittring samt oförmåga att se till helheten och övergripande mål”. Emellertid visar studier att de förvaltningar som har tätare europeiska kontakter, även har tätare kontakter med politiker, andra delar av förvaltningen och med privata aktörer i Sverige. Kontakternas bredd är också större, ju mer tid som ägnas EU-frågor.⁴

Utöver denna brist på sammanhang mellan sektorer, har också bristande sammanhang beslutsnivåerna emellan befarats, att den politiska ledningen får mindre kontakt med det vardagliga EU-arbetet längre ner i hierarkin, inte minst till följd av hur beslutsprocesserna ser ut.⁵ Samtidigt visar undersökningar att avståndet emellan tjänstemännen och politikerna är kort, såtillvida att kontakterna i EU-frågor ofta är täta. Detta gäller självfallet i första hand departementen, men även myndighetsföreträdare har förvånansvärt ofta tillgång till politiska kontakter. Här skiljer sig Sverige från de nordiska grannländerna, där politiska kontakter förekommer i betydligt mindre utsträckning.⁶

Myndigheterna kan genom sina EU-nätverk och direkta kontakter med den europeiska administrationen sägas ha ”två hattar”. Tendenser till detta har setts generellt i medlemsstater som har självständiga myndigheter.⁷ Inom en viss sektor kan det skapas en europeisk syn på frågorna som inte stämmer överens med den egna regeringens, eller uppfattningen inom andra sektorer i samma land. Förvaltningskommittén vill framhålla att det kan vara så att fenomenet har en särskild betydelse för svensk del. En hypotes som ligger nära till hands, är att den svenska tudelade förvaltningen med förhållandevis stora fristående myndigheter skulle kunna vara särskilt öppen för

⁴ Jakobsson och Sundström (2006).

⁵ Trondal och Veggeland (1999).

⁶ Jakobsson och Sundström (2006).

⁷ Egeberg (2006).

europisering. Inte minst innebär plikten att inte tillämpa nationell reglering som strider emot europeisk, en sådan tudelad lojalitet, vilket kan förstärka myndigheternas allmänna självständighet och deras oberoende i lagprövning och myndighetsutövning. Samtidigt har det i praktiken visat sig att myndigheterna ofta väljer att inte åsidosätta svenska regler till förmån för europeiska, dock är skillnaderna stora emellan myndigheter.⁸

För en utförligare diskussion om EG-rättens företräde och följderna för myndigheternas lydnessplikt, med utgångspunkt i exemplet Konkurrensverket, se Edvardsson (2006). Hon framhåller att lojalitetsplikten gentemot beslut på EU-nivå mycket väl kan komma i konflikt med myndigheternas lydnessplikt under regeringen och svensk lag. Rättsläget är sådant i dag att en myndighet med hänvisning till EG-regler kan åsidosätta svensk rätt och även ifrågasätta svensk reglering, exempelvis när den leder till konkurrensbegränsningar. I det sammanhanget betonas att europeiseringen kan komma att "få sitt allra största genomslag i Sverige, där myndigheterna sedan århundraden har verkat i en tradition av självständighet och eget ansvar för förvaltningsverksamheten...". Vidare framhålls att europeiseringen av förvaltningen helt har förändrat grunderna för den förvaltningspolitiska diskussionen, när myndigheternas lydnessplikt till regeringen kan ifrågasättas. I ett läge när bedömningarna är olika, kan myndigheten hävda sin tolkning med hänvisning till EG-rätten. Det kan då bli ett konstitutionellt problem enligt Edvardsson, genom att myndigheter, snarare än regeringar och parlament, får ett stort självständigt utrymme i tillämpningen.

Samtidigt har undersökningar visat att kontakterna emellan departementen och myndigheterna inom EU-intensiva områden intensifierats och förstärkts. Kontakterna är inom vissa områden till och med så täta att det talas om sammansmältning. Samarbetet är informellt och nära, med dagliga telefon- och e-postkontakter, liksom ofta förekommande personliga möten. Inte sällan finns en stark känsla av samhörighet bland dem som arbetar med samma sakområde, ibland starkare än med övriga tjänstemän i samma myndighet eller departement. Hög personlörlichkeit emellan departement och myndigheter förstärker detta.⁹

Även inom myndigheter kan EU-arbetet vara organisatoriskt och praktiskt åtskilt vilket kan leda till söndring internt; fenomenet

⁸ Se exempelvis Kommerskollegium (2005) och Statskontoret (2006).

⁹ Jakobsson och Sundström (2006) samt flera undersökningar som de refererar till, liksom även Kommerskollegium (2005).

finns således inte bara mellan olika sektorer och politikområden, eller mellan myndigheter och beslutsnivåer. Kommerskollegium fann i sin undersökning år 2005 att enskilda enheter och experter ibland verkar förhållandevis isolerat inom myndigheten eller departementet. Enligt enkätsvaren ser exempelvis inte alltid ansvarig chef förslag till instruktioner, än mindre godkänner dem. Myndigheternas och departementens egna organisationer kan enligt kollegiet också spåda på den inre fragmenteringen, exempelvis genom att det inrättas särskilda EU-enheter.

Bilden av isolerade grupper bekräftas i statsvetenskaplig forskning. Vifell (2006) föredrar i sin avhandling att tala om ”enklaver i staten”. Dessa enklaver är mindre grupperingar eller sammanslutningar som har mycket täta, till största delen informella, kontakter med varandra, liksom med både statliga och icke-statliga aktörer på global och europeisk nivå. Grupperna smälter enligt Vifells forskning samman till nya ”organisationer” i de internationella sammanhang som de ingår, med ett gemensamt språk och med gemensamma idéer, uppfattningar och handlingsmönster. Dessa tätt samarbetande grupperingar har ytterst lite kontakt med övriga delar av de organisationer som de formellt tillhör.

Vi återkommer till hur Regeringskansliet och myndigheterna arbetar med EU-frågor i avsnitt 4.1, där även det stora personberoendet tas upp.

2 Europeiska unionens förvaltningspolitiska regler

Europeiska unionen har, i enlighet med närhetsprincipen (”subsidiaritet”), inte någon fördragsgrund för förvaltningsrättsliga regler riktade mot medlemsstaterna. I detta avsnitt diskuteras de gemensamma europeiska förvaltningsreglerna och förvaltningsrättsliga kontrollen av verkställigheten. Därefter beskrivs de nya unionsregler som rör förvaltningspolitiken och som kommer att gälla, om fördragsändringarna i Lissabonfördraget ratificeras och godkänns. Några ord sägs sedan om kommissionens egen förvaltningsreform, som påverkar de nationella förvaltningarna genom att uppgifter i högre grad delegeras. Slutligen behandlas hur unionen påverkar den nationella förvaltningen.¹⁰

¹⁰ Avsnittet bygger delvis på Statskontoret (2003).

2.1 Nuvarande gemensamma europeiska förvaltningsregler

Den förvaltningspolitiska utvecklingen i Europeiska unionen är ett växelspel mellan unionens institutioner och medlemsstaternas förvaltningar. Den bygger på vissa fördragsrättsliga grunder, på sekundär-rätt och på domstolens rättspraxis. Enligt EG-fördragets artikel 202 är det rådet som delegerar befogenheten att verkställa beslut till kommissionen (dvs. att anta verkställighetsföreskrifter).¹¹ Det innebär dock inte att det är kommissionen som i första hand tillämpar besluten. Ansvaret ligger i huvudsak på medlemsländerna som själva finansierar och organiserar verkställigheten, s.k. indirekt förvaltning. Kommissionens uppgift är i första hand att bevaka att medlemsländerna verkställer i enlighet med EG-fördraget och de rättsakter som antagits med det som grund.

Ett fåtal allmänna förvaltningsrättsliga regler finns i EG-fördraget. Artikel 253 föreskriver att de regler som beslutas av EU:s institutioner ska motiveras och artikel 255 stadgar, sedan ändringarna i Amsterdamfördraget, unionsmedborgarnas rätt att ta del av handlingar från kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Slutligen säger artikel 288 att gemenskapen ska ersätta de skador som orsakats av dess institutioner eller av anställda under tjänsteutövning.¹²

De nuvarande fördragen ger unionen små möjligheter att påverka i vilka former medlemsstaterna tillämpar EU-beslut. Den så kallade lojalitetsprincipen i artikel 10 i EG-fördraget innebär att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att alla skyldigheter fullgörs som följer av fördraget eller beslut i gemenskapens institutioner.¹³ De ska underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs och avstå från allt som kan äventyra fördragets mål.

Om kommissionen misstänker att ett medlemsland bryter mot det gemensamma regelverket ska den inleda ett överträdelseförfarande som, om inte medlemsstaten rättar sig, kan leda till talan vid EG-domstolen. Också ett medlemsland har möjligheten att anmäla ett annat för brott mot fördraget, efter att först ha vänt sig till kommissionen. Om EG-domstolen konstaterar att medlemslandet bryter mot regelverket är det skyldigt att följa domen

¹¹ Upphävs i Lissabonfördraget och ersätts i sak av artikel 16.1 (rådets lagstiftningsmakt och budgetfunktion tillsammans med Europaparlamentet) i EU-fördraget samt artikel 290 och 291 (delegerade rättsakter och genomförandeakter) i Fördraget om EU:s funktionssätt (EUF-fördraget, tidigare EG-fördraget). Alla artikelhänvisningar är till den konsoliderade versionen.

¹² Motsvaras av artiklarna 296, 15.3 och 340 i EUF-fördraget.

¹³ Ersätts med artikel 4.3 i EU-fördraget, i dess lydelse enligt Lissabonfördraget.

(artikel 226–228 i EG-fördraget).¹⁴ Domen kan innebära böter och viten, ofta betydande belopp.

2.2 Förvaltningsrättslig kontroll av verkställigheten

EU:s genomförandeorganisation på unions- och nationell nivå kontrolleras av Europeiska kommissionen och flera andra EU-institutioner och -organ. De olika tillsynsorganen är Revisionsrätten, bedrägeribekämpningsbyrån och EG-domstolen samt även parlamentets ombudsman när det gäller unionens institutioner. Medlemsstaternas verkställighetsorganisation styrs därutöver genom lojalitetsprincipen av målen i fördraget och av sekundärrätten, tillsammans med den juridiska efterkontroll som överträdelseförfarandet innebär.

Den oberoende revisionsrätten kontrollerar att Europeiska unionens medel används och redovisas på ett korrekt sätt, såväl inom EU:s egna institutioner som i medlemsländerna. Rätten ska pröva om samtliga inkomster och utgifter varit lagliga och korrekta samt granska den ekonomiska förvaltningen. Dess verksamhet har fått ökad politisk betydelse genom den kritik som bland andra kommissionen har fått för att inte i tillräcklig grad åtgärda fusk och felaktig användning av EU-medel.

Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, OLAF (*Office européen de lutte antifraude*), som är en oberoende del av kommissionen, kompletterar Revisionsrättens arbete. I uppdraget ligger att skydda Europeiska unionens intressen och att bekämpa bedrägerier, korruption och alla övriga oegentligheter, inklusive tjänstefel som begås inom EU-institutionerna.

EG-domstolen och förstainstansrätten spelar en central förvaltningspolitisk roll i EU-samarbetet, genom att de har skapat en förvaltningsrättslig praxis för EU:s institutioner. I avsaknad av en utvecklad förvaltningsrätt har denna praxis, om vad som är ”god förvaltning” på europeisk nivå, kommit att få en ökad betydelse. För en bredare behandling av ämnet om god förvaltning i EU och Sverige hänvisas till Reichel (2006) och Marcusson (2006). Domstolen tar också, på anmälan från kommissionen, upp ärenden som gäller hur medlemsstaternas förvaltningar har tillämpat EG-rätten. Det kan exempelvis gälla inre marknadsreglerna, olika EU-stödregleringar eller förvaltningen av havsresurserna inom fiskeripolitiken.

¹⁴ Motsvaras av artiklarna 258, 259 och 260 i EUF-fördraget.

Av grundläggande betydelse är de domar som har gett EG-rätten företräde framför den nationella rätten.

Europaparlamentet utser den europeiska ombudsmannen som ska undersöka administrativa missförhållanden i gemenskapsinstitutionernas verksamhet. Dit kan alla unionsmedborgare vända sig. På förslag från ombudsmannen har Europaparlamentet antagit en *kodeks för god förvaltningssed* som är en rekommendation till unionens institutioner och organ. Frågan om bindande regler kommer säkerligen att tas upp på nytt om och när fördragsändringarna träder i kraft.

2.3 De nya fördragen ger tydligare rättsliga grunder

Lissabonfördraget, eller rättare de ändrade fördragen om Europeiska unionen och om dess funktionssätt (EU- och EUF-fördragen), innehåller en rad bestämmelser som kommer att få förvaltningspolitisk betydelse. Flera artiklar omnämner nya principiella grunder för institutionernas handlande. I EU-fördraget slås unionens värden och mål fast, till vilka medlemsstaterna är bundna enligt lojalitetsprincipen. Målen har utvecklats betydligt i förhållande till nu gällande fördrag. Unionen i sin tur ska respektera bland annat den nationella identiteten samt staternas konstitutionella struktur, inbegripet lokalt självstyre och väsentliga statliga funktioner (artiklarna 2–4).

Unionen erkänner stadgan om de grundläggande rättigheterna som därmed får samma rättsliga värde som fördragen (artikel 6 i EU-fördraget). Allmänhetens rätt till ”god förvaltning” slås fast gentemot EU:s institutioner och andra EU-myndigheter (artikel 41 i stadgan). Vad som är god förvaltning har som nämnts hittills främst styrts av rättspraxis, men kommer nu att i högre grad fördragsregleras. Begreppet innebär enligt stadgan:

- att ärendena ska behandlas opartiskt, rättvist och inom rimlig tid,
- rätten att bli hörd innan en åtgärd vidtas som påverkar en negativt,
- rätten att få tillgång till handlingar som berör en,
- att förvaltningen ska motivera sina beslut,
- rätten till ersättning för skador som EU:s institutioner och myndigheter (och deras tjänstemän) förorsakar,
- rätten att vända sig till EU-institutionerna på valfritt officiellt språk och att få svar på samma språk.

Att principerna nu ska få fördragsstatus innebär endast att tidigare rättspraxis kodifieras. Unionen får inte några nya förvaltningsrättsliga befogenheter, eftersom EU-fördraget (artikel 6) säger att stadgan inte ska utöka unionens befogenheter utöver vad som fastställs i fördragen.

Vidare ger EU-fördraget grunderna för deltagardemokrati. Institutionerna ska "på lämpligt sätt" ge medborgarna möjlighet att uttrycka och diskutera sina åsikter inom unionens åtgärdsområden. De ska föra en "öppen, tydlig och regelbunden" dialog med företrädare och det civila samhället. Kommissionen ska hålla "omfattande" samråd med alla berörda, så att unionen handlar enhetligt och öppet (artikel 11 i EU-fördraget). Dessa principer fylls inte ut med mer utförliga regler i EUF-fördraget. Kommissionens reformarbete hittills med öppna samråd visar dock vad det kan innebära. Möjligen kan innebörden komma att definieras närmare av sekundärrätt eller av EG-domstolen.

Nytt är att unionen får befogenhet att "stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder" inom bland annat administrativt samarbete (artikel 6 g i EUF-fördraget). Även om förvaltningsområdet fortsatt är medlemsstaternas ensamma befogenhet, slås för första gången fast att hur de faktiskt genomför unionsrätten är väsentligt för unionen och ska betraktas som "en fråga av gemensamt intresse". Unionen får medverka till att medlemsstaterna förbättrar sin förmåga att genomföra unionsrätten. Sådant stöd är frivilligt. I en EU-förordning ska åtgärder fastställas för att nå detta mål, vilka dock inte får innebära att medlemsstaternas regelverk hermoniseras. Samtidigt påminns om att det finns andra specifika bestämmelser i fördragen som föreskriver att medlemsstaterna ska samarbeta administrativt sinsemellan och med unionen (artikel 197 i EUF-fördraget). Sannolikt ger bestämmelserna en rättslig grund för att formalisera det nuvarande informella förvaltningspolitiska arbetet. (EUPAN, se avsnitt 2.5)

Bestämmelserna om ersättning för allmännyttiga tjänster som utförs på en marknad, enligt fördragets formulering "tjänster av allmänt ekonomiskt intresse", (artikel 14 i EU-fördraget) ändras något (se vidare avsnitt 2.6 om statsstödsreglerna). Nytt är att unionen (parlamentet och rådet) får lagstifta om principer och villkor för sådana tjänster, dock utan att det påverkar medlemsstaternas befogenheter att tillhandahålla, beställa och finansiera dem.

Begreppet god förvaltning införs även på andra ställen i fördragen, utöver stadgan om de grundläggande rättigheterna. Unionens

institutioner och andra myndigheter ska utföra sitt arbete så ”öppet som möjligt”, i syfte att ”främja en god förvaltning” och det civila samhällets delaktighet (artikel 15.1 i EU-fördraget). Alla unionsmedborgare, liksom varje fysisk och juridisk person som är bosatt respektive har sitt säte inom unionen, ska ha rätt till tillgång till EU-institutionernas och EU-myndigheternas handlingar, oberoende av i vilken form de finns. Unionens institutioner ska vidare säkerställa öppenhet i sitt arbete och i sina arbetsordningar införa särskilda bestämmelser om allmänhetens tillgång till handlingar (artikel 15.3).

I de institutionella bestämmelserna (artikel 298 i EUF-fördraget) anges att unionens institutioner och andra myndigheter ska ”stödj sig på en öppen, effektiv och oberoende europeisk administration”. Här avses den gemensamma europeiska förvaltningen inom institutionerna och EU-myndigheterna. Parlamentet och rådet ska enligt fördraget fastställa tillämpningsregler för detta. Här kommer det således att ges en rättslig grund för en europeisk förvaltningsrätt, dock endast riktad till unionsnivån.

Det bör dessutom nämnas att kravet på att motivera beslut i praktiken kommer att skärpas genom den nya, utökade kontrollen av subsidiaritetsprincipens tillämpning genom de nationella parlamenten. Man kan förvänta sig att domstolen kommer att fortsätta att närmare uttolka vad denna princip betyder. Motiveringsskyldigheten för rättsakter har också utvidgats i de nya bestämmelserna vad gäller att redovisa beredningsprocessen (artikel 296 i EUF-fördraget).

2.4 Kommissionen inriktar sig på kärnverksamheten

Europeiska kommissionen har förslagsmonopol inom unionens överstatliga delar (nuvarande EG-samarbetet), vilka kommer att utvidgas genom Lissabonfördraget. Det är således där som arbetet i huvudsak bedrivs innan ett förslag läggs, under initiativ- och beredningsfasen. Kommissionen har de senaste åren uttalat inriktat sig på kärnverksamheten, de uppgifter som den enligt fördragen måste utföra själv, främst den förslagsställande. Följden är att annan verksamhet, olika administrativa och verkställande uppgifter, delegeras till olika förvaltningsorgan på EU-nivå och till medlemsstaternas förvaltningar. Statskontoret har konstaterat att utläggningen till

EU-myndigheter i hög grad påverkar svensk förvaltning¹⁵, som samarbetar med och ingår i verksamheterna.

Uppgifter kan delegeras på flera olika sätt, bland annat till så kallade EU-myndigheter. Kommissionen skiljer på två huvudtyper av EU-myndigheter. För det första de ”traditionella” organ som samlade benämns tillsynsmyndigheter (*regulatory agencies*) och som har en mängd olika roller som definieras i de respektive grundrättsakterna. För det andra de genomförandeorgan (*executive agencies*) som har den mer begränsade uppgiften att förvalta vissa gemenskapsprogram. Dessa två kategorier skiljer sig åt, såväl i fråga om befogenheter som i grad av oberoende och styrelseformer. Tillsynsmyndigheternas kontor är spridda över EU, medan genomförandeorganen är samlade i Bryssel eller Luxemburg, vilket säger en del om deras respektive förhållande till kommissionen.¹⁶

Genomförandeorganen har en mycket tydligare roll i unionens institutionella system och har också en och samma rättsliga grund¹⁷. Deras befogenheter ska alltid vara kopplade till förvaltningen av gemenskapsprogram; de inrättas för en begränsad tid och är alltid belägna nära kommissionens huvudkontor. Kommissionens ansvar för genomförandeorganen är också klart definierat: den beslutar om inrättandet av varje organ, utövar en ”faktisk kontroll” över dess verksamhet och tillsätter också ett antal nyckeltjänster.

Varje tillsynsmyndighet har en egen grundförordning inom respektive sektor, som ofta har antagits av rådet och parlamentet gemensamt. Det finns för närvarande 29 sådana myndigheter (plus översättningsbyrå) och förslag har lagts fram om att inrätta ytterligare två (läget i slutet av 2008). Av de 23 tillsynsmyndigheter som ingår i första pelaren, alltså inrättade med stöd av EG-fördraget, har tolv sin rättsliga grund i artikel 308¹⁸, medan övriga har inrättats med stöd av olika sektorsbestämmelser i fördraget. Det finns även tre organ inom polis- och rättsarbetet och tre organ inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). Tillsynsmyndigheterna är decentraliserade i den meningen att de har sina huvudkontor spridda över Europa. De är oberoende och utgör egna

¹⁵ Statskontoret (2003).

¹⁶ Detta stycke och följande bygger på Europeiska kommissionen (2008).

¹⁷ Rådets förordning (EG) nr 58/2003 av den 19 december 2002 om stadgar för de genomförandeorgan som ansvarar för vissa uppgifter som avser förvaltningen av gemenskapsprogram (EUT L 11, 16.1.2003).

¹⁸ Lydelse: ”Om en åtgärd från gemenskapens sida skulle visa sig nödvändig för att inom den gemensamma marknadens ram förverkliga något av gemenskapens mål och om detta fördrag inte innehåller de nödvändiga befogenheterna, skall rådet genom enhälligt beslut på förslag från kommissionen och efter att ha hört Europaparlamentet vidta de åtgärder som behövs.”

juridiska personer. Flertalet finansieras via EU:s budget, men några har också egna inkomster från avgifter och andra inbetalningar som avser de tjänster de utför. GUSP-myndigheterna står under rådets kontroll och finansieras direkt av medlemsstaterna, liksom även Europol.

Tillsynsmyndigheterna (Europol och GUSP-myndigheterna oräknade) har totalt 3 800 anställda och en sammanlagd budget 2008 på 1 100 miljoner euro, av vilket EU-budgeten står för cirka 559 miljoner euro. De har mycket olika storlek, från mindre än 50 anställda vid växtsortsmyndigheten till över 600 anställda vid den byrå som arbetar med varumärken.

Myndigheternas roller varierar också betydligt. Några av dem har befogenhet att fatta beslut med direkt effekt genom att tillämpa EU:s normer. Andra har till uppgift att bistå med tekniska råd som underlag för kommissionens beslut, medan några är mer inriktade på att skapa nätverk mellan medlemsstaternas myndigheter. Det har visat sig fördelaktigt att delegera uppgifter till tillsynsmyndigheter inom de områden där gemenskapen och medlemsstaterna har delad befogenhet. Här krävs för att genomföra nya åtgärder på gemenskapsnivå ett nära samarbete mellan medlemsstaterna och EU. Genom att man i dessa fall skapar specialiserade organ sammanförs EU:s befogenheter på ett sätt som inte skulle vara möjligt om samma funktioner inrättades inom institutionerna.

Europeiska kommissionen bedömer att tillsynsmyndigheterna har bidragit till en effektiv förvaltning av EU:s politik. Många av dem har byggt upp en vetenskaplig och teknisk expertis och har på så sätt hjälpt institutionerna att fatta ändamålsenliga beslut. I andra fall har tillsynsmyndigheternas roll varit att bidra med analys och skapa debatt på såväl EU-nivå som internationell nivå. De anses ha underlättat för kommissionen att koncentrera sig på sina huvuduppgifter.

År 2005 föreslog kommissionen ett interinstitutionellt avtal om rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter¹⁹. Målet var att skapa gemensamma villkor för att inrätta tillsynsmyndigheter inom den första pelaren, för deras löpande verksamhet samt för kontrollen av dem. Kommissionen anser att myndigheterna för närvarande inte utnyttjas till sin fulla potential. Parlamentet ställde sig positivt till förslaget, men rådet kunde inte enas om det. Kommissionen har därför dragit tillbaka sitt förslag och kommer i stället att utvärdera

¹⁹ KOM(2005) 59, Utkast till interinstitutionellt avtal om rambestämmelser för EU:s tillsynsmyndigheter, 25.2.2005.

myndigheterna, för att sedan återkomma med resultaten till rådet och parlamentet under 2009.

Olika typer av EU-myndigheter

Kommissionen beskriver myndigheternas olika uppdrag i några huvudgrupper. En myndighet kan ha flera olika funktioner, men då utgår man ifrån deras huvudsakliga uppgifter. De organ som inrättats inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken tas inte upp här.

- *Beslutsfattande med rättslig verkan för tredje man (t.ex. godkänna, registrera och övervaka)*: Gemenskapens växtsortsmyndighet, Byrån för harmonisering inom den inre marknaden, Europeiska byrån för luftfartssäkerhet och Europeiska kemikaliemyndigheten
- *Teknisk eller vetenskaplig rådgivning till kommissionen och medlemsstaterna samt övervakning och inspektion*: Europeiska sjösäkerhetsbyrån, Europeiska myndigheten för livsmedels-säkerhet, Europeiska järnvägsbyrån och Europeiska läkemedels-myndigheten
- *Operativa funktioner*: Europeiska byrån för återuppbyggnad, Gemenskapens kontrollorgan för fiske, Frontex (samarbete om förvaltningen av unionens yttre gränser, ”gränskontroll-byrån”), Eurojust (rättsligt samarbete), Europol och Europeiska polisakademin
- *Samla in, analysera och sprida kunskap samt bidra till att skapa nätverk*: Europeiskt centrum för utveckling av yrkes-utbildning, Europeiska institutet för förbättring av levnads- och arbetsvillkor, Europeiska miljöbyrån, Europeiska yrkes-utbildningsstiftelsen, Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk, Europeiska arbetsmiljö-byrån, Europeiska byrån för nät- och informationssäkerhet, Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar, Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter och Europeiska jämställdhetsinstitutet
- *Tjänster till andra institutioner och organ*: Översättningscentrum

Att den fokuserar på de beredande och förslagsställande uppgifterna har också inneburit att kommissionen har förändrat hur sakkunskap och samråd används. Principer och riktlinjer har fastställts för att inhämta och använda sakkunskap i vid mening (inte bara forskning) under hela beredningen. Uppmärksamheten ska riktas inte bara mot de politiska resultaten, utan också mot beslutsprocessen. Riktlinjerna tillämpas också på kommissionens expertgrupper.

Kommissionen införde från år 2003 gradvis konsekvensanalyser för alla viktiga initiativ till lagstiftning eller unionspolitik, som ska ha perspektivet hållbar utveckling (ekonomiskt, socialt och ekologiskt). Samtidigt inleddes arbetet med en bättre struktur för samråd och dialog, för att på ett tidigt stadium i beredningen föra en systematisk dialog med europeiska och nationella sammanslutningar. Kommissionen fastställde ett antal grundläggande krav för samråd med berörda, bland annat att svar ska underlättas, att alla berörda parter ska ges möjlighet att yttra sig och att kommunikationsvägarna ska anpassas till alla målgruppers behov. Resultat av offentliga samråd presenteras som regel på webbsidor som är länkade till en gemensam portal på Internet.²⁰

2.5 Förhållandet emellan unionen och medlemsstaternas förvaltningar

Unionen har olika möjligheter att påverka medlemsstaternas förvaltningar. Eftersom den saknar kompetens på det förvaltningspolitiska området, finns det dock inte någon egentlig, samlad förvaltningspolitisk sekundärrätt. Samtidigt ställer nästan all lagstiftning någon sorts krav på hur den ska genomföras. Det finns många exempel på sekundärrätt som får förvaltningspolitiska konsekvenser i medlemsländerna, framför allt reglering av den inre marknaden. Det kan handla om effekter på förvaltningens organisation, men också om mer djupgående påverkan av förvaltningspolitiken.

Medvetenheten om och uppmärksamheten på detta är emellertid begränsad på nationell nivå.²¹ Det innebär att medlemsstaterna inte fullt utnyttjar det direkta inflytande som de har över utvecklingen av förvaltningspolitiken inom EU. Det beror självfallet på att det i

²⁰ Bakgrunden till dessa förändringar finns i kommissionens meddelande till rådet och parlamentet KOM (2002) 713, KOM (2002) 276 och KOM (2002) 704, se www.europa.eu.

²¹ Demmke (2002) s. 9.

huvudsak inte är fråga om en uttrycklig politik, utan till stor del underförstådd påverkan genom olika sektorslagstiftning. Inte heller i Sverige görs, enligt Statskontoret, någon systematisk bedömning av om sakfrågor har förvaltningspolitisk betydelse. Ansvaret för att bedöma det faller i dag på den enskilde tjänstemannen.²²

I vilken mån förvaltningskrav riktas till medlemsstaterna är mycket olika inom de olika politikområdena, beroende på att sektorsregleringarna ser så olika ut. Det finns en stor mängd EU-lagstiftning som har förvaltningspolitiska följder. I princip kan sekundärrättsliga regleringar påverka medlemsstaternas förvaltning såväl genom direkta institutionella krav, som genom att påverka förvaltningsreglerna. Vidare kan unionen påverka genom att ge stöd till medlemsstaternas förvaltningar och genom att sätta gemensamma mål, exempelvis om e-förvaltning. Även informellt samarbete på unionsnivå kan påverka utvecklingen inom medlemsstaterna.

2.5.1 Unionslagstiftningen påverkar medlemsstaternas förvaltningar

EG-lagstiftningen ställer direkta institutionella krav på medlemsstaterna inom olika sektorsregleringar. Regelverket inom telekommunikationssektorn är ett exempel. Regleringen föreskriver att medlemsstaterna ska utse en oberoende myndighet för genomförandet. Gällande ramdirektiv innehåller en rad föreskrifter för vilka befogenheter och uppgifter som de nationella regleringsmyndigheterna ska ha samt bestämmelser för hur de ska utföra sitt arbete.²³ Bland annat finns regler om öppenhet i verksamheten. Liknande bestämmelser finns på flera andra områden, bland annat inom postsektorn, elmarknaden och den civila luftfarten.²⁴

Lagstiftningen inom EU kan också påverka medlemsstaternas förvaltningsregler. Det är fallet med förordningen om tillgång till

²² Statskontoret (2004).

²³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv), EGT L 108, 24.4.2002, s. 33.

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 97/67/EG av den 15 december 1997 om gemensamma regler för utveckling av gemenskapens inre marknad för posttjänster och för förbättring av kvaliteten på tjänsterna, EGT L 15, 21.1.1998, s. 14, Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/54/EG av den 26 juni 2003 om gemensamma regler för den inre marknaden för el, EUT L 176, 15.7.2003, s. 37 samt Rådets förordning (EEG) nr 95/93 av den 18 januari 1993 om gemensamma regler för fördelning av ankomst- och avgångstider vid gemenskapens flygplatser, EGT L 14, 22.1.1993, s. 1–6, Svensk specialutgåva, område 7, volym 4, s. 188

handlingar hos EU:s institutioner²⁵. Samtidigt som dessa regler uttryckligen inte ska påverka nationella regler, föreskrivs att medlemsstaternas myndigheter ska samråda med berörd EU-institution om de överväger att lämna ut en handling som kommer därifrån. Undantaget är de fall då det är uppenbart om handlingen ska lämnas ut eller inte. Syftet är att myndigheten ska "fatta ett beslut som inte äventyrar att syftena" med förordningen uppnås. Detta stämmer inte överens med sekretesslagens bestämmelser att varje myndighet självständigt prövar om en handling ska lämnas ut och detta endast enligt bestämmelserna i den lagen. Ett liknande konkret fall är frågan om att lämna ut handlingar som en myndighet i en annan medlemsstat har sekretessbelagt. Ett aktuellt exempel är en ansökan från ett internationellt företag att saluföra en genmodifierad produkt. Sverige har framhärdat i att svenska myndigheter gör en självständig sekretessprövning som kan gå emot en myndighets beslut i ett annat medlemsland. Kommissionen har tagit upp frågan med den svenska regeringen.²⁶

Det finns en risk att bestämmelsen kan begränsa den svenska handlingsoffentligheten inom EU-arbetet. Visserligen är det fortfarande den svenska myndigheten som fattar beslut om att lämna ut handlingen, men slutenheten kan öka genom kravet att rådgöra med den berörda myndigheten. Påverkan kan också bli större om EG-domstolen får anledning att pröva tillämpningen av förordningen.

Ytterligare ett fall, där offentligheten påverkas, är datadirektivet från år 1995 som slår fast att personuppgifter vid databehandling bara får samlas in för särskilt angivna ändamål²⁷. Undantaget är privata eller journalistiska ändamål och när den registrerade samtyckt. Bakgrunden var att den inre marknaden förutsatte att datauppgifter kunde flöda fritt mellan EU:s medlemsländer, vilket skapade ett behov av en gemensam nivå för skydd mot integritetskränkningar. I Sverige omsattes direktivet i personuppgiftslagen (PUL) år 1998. I samband med PUL:s tillkomst ändrades också sekretesslagen så att sekretess gäller för personuppgifter om det kan antas att uppgiften om den lämnades ut skulle behandlas i strid med personuppgiftslagen. Genom

²⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar, EGT L 145, 31.5.2001, s. 43.

²⁶ Se bl.a. artiklar i tidningen Riksdag & Departement, t.ex. den 25 februari 2008.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT L 281, 23.11.1995, s. 31–50.

hänvisningen till PUL skildes vanliga medborgare från journalister i fråga om tillgång till myndigheters handlingar som innehåller personuppgifter. För att avgöra om utlämnandet kan medföra att en uppgift behandlas i strid med PUL, måste en myndighet också efterfråga syftet, vilket Tryckfrihetsförordningen förbjuder. Av bland annat den orsaken har personuppgiftslagen varit föremål för översyn. På grundval av betänkandet *Översyn av personuppgiftslagen* (SOU 2004:6), föreslog regeringen att reglerna inte skulle ta sikte på själva hanteringen av personuppgifter utan på att uppgifterna inte får missbrukas till skada för någons personliga integritet (prop. 2005/05:173). Förslaget antogs av riksdagen och trädde i kraft den 1 januari 2007.²⁸

2.5.2 Stöd till förvaltningarna från unionen, gemensamma målsättningar och informellt samarbete innebär också påverkan

Unionen stöder uppbyggnaden av nya medlemsstaters förvaltningskapacitet, med början flera år före medlemskapet. Även inom ramen för unionens olika politikområden förekommer det att medlemsstaterna allmänt kan få stöd för olika insatser inom den egna förvaltningen, exempelvis att bygga upp IT-system och kontrollorganisation. Det har gällt bland annat stöd till att bygga upp fiskeriövervakningen, som även Sverige har tagit emot. I och med Lissabonfördraget kommer det att finnas en särskild rättslig grund för unionens stöd till medlemsstaternas tillämpning av EU-rätten.

Gemensamma målsättningar, såsom initiativet om e-förvaltning kan påverka medlemsstaternas förvaltningar. Inom EU samarbetar medlemsstaterna om IT-politiken inom ramen för initiativet *eEurope* som är ett medel för att uppnå målen i Lissabonstrategin. En central del är e-förvaltning, att medborgarna ska ha elektronisk och interaktiv tillgång till den offentliga förvaltningen. En effektiv tillämpning av det initiativet anses kräva både förändringar av nationella lagstiftningar och medlemsstaternas förvaltningar.

Även informellt samarbete kan självfallet ha inflytande på medlemsstaternas förvaltningskulturer. Genom *European Public Administration Network* (EUPAN) finns sedan mer än 25 år ett informellt nätverk för förvaltningsutbyte mellan EU:s medlemsländer, där också EIPA (European Institute of Public Administration)

²⁸ Bet. 2005/06:KU37, rskr. 2005/06:254.

och kommissionen deltar. Det leds av ett samarbete på generaldirektörsnivå har flera arbetsgrupper om jämförelsemått ("benchmarking") för nationella förvaltningar, om e-förvaltning och om rörlighet för tjänstemän inom förvaltningen.

Medlemsstaternas ministrar med ansvar för förvaltningspolitik träffas informellt under vissa länders ordförandeskap. Generaldirektörerna har tillsatt ett antal arbetsgrupper, bland annat en arbetsgrupp för personalpolitiska frågor. Gruppen för "innovative public service" har som övergripande uppgift hur den offentliga förvaltningen kan moderniseras, framför allt genom att lyfta fram och sprida goda exempel genom olika initiativ. Den ska driva kvalitetskonferenser för offentlig förvaltning, stimulera och förbättra användandet av CAF – ett självvärderingssystem för nationella förvaltningar – och driva ett nätverk för jämförelse (benchmarking).

Sverige ordnade ett expertmöte under år 2004 om den gradvisa administrativa likriktning som är följden om EU-beslut inom olika politikområden. Arbetet dokumenterades i en rapport från Statskontoret.²⁹

2.6 Statsstödsreglerna sätter gränser för det statliga åtagandet

Reglerna om statligt stöd är en del av EG-rättens konkurrensregler. Ofta talar man om EU:s statsstödsregler, men det är viktigt att komma ihåg att de omfattar allt offentligt stöd till företag. Målet med konkurrensreglerna är att skapa goda förutsättningar för konkurrens inom hela den inre marknaden, dvs. inom EES och EU, genom att motverka handelshinder och konkurrensbegränsningar. Genom att EG-rätten sätter gränser för hur medlemsstaterna får ge stöd till företag, begränsas även valmöjligheterna för det statliga åtagandet. I EG-fördraget finns dels allmänna bestämmelser om statligt stöd (artiklarna 87–89), dels andra regler i fördraget som rör stöd. Sådana särskilda regleringar finns om jordbruk och transporter (artiklarna 32 och 70), ersättning för utförande av allmännyttiga tjänster (artikel 86.2), stöd med anledning av en plötslig kris i betalningsbalanserna (artikel 120) och stöd till tillverkning av vapen och ammunition (artiklarna 296–298).

Gemenskapsrättens konkurrens- och statsstödsregler gäller endast företag. Företagsbegreppet omfattar alla aktörer som bedriver eko-

²⁹ Statskontoret (2005).

nomisk verksamhet, alltså i princip verksamhet som består av att varor eller tjänster erbjuds på en marknad.³⁰ När gemenskapsdomstolarna har bedömt om en viss verksamhet är av ekonomisk natur har i huvudsak tre omständigheter beaktats:

- om verksamheten har ett socialt syfte,
- om verksamheten omfattas av en offentligrättslig reglering som ålägger det allmänna en skyldighet att bedriva verksamheten och
- om det saknas konkurrens på i huvudsak samma marknad riktat till samma målgrupper.

Om däremot ett offentligt organ, eller en aktör som finansieras av det allmänna, erbjuder varor och tjänster i konkurrens med andra aktörer under marknadsliknande villkor, t.ex. vid upphandlings-situationer, tyder detta på att det är fråga om ekonomisk verksamhet.

Den grundläggande statsstödsbestämmelsen (artikel 87.1) fastställer att statligt stöd som snedvrider konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, är oförenlig med den gemensamma marknaden om det påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Bestämmelsen bygger på fyra grundkriterier:

- överföring av offentliga medel,
- selektivitet
- ekonomisk fördel,
- påverkan på konkurrensen och handeln.

EG:s statsstödsregler innebär i grunden ett förbud mot statligt stöd eftersom det riskerar att snedvrider konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna. Kommissionen kan dock efter anmälan från medlemsstaterna godkänna stöd som utformas i enlighet med statsstödsreglerna.

Ett icke-anmält statligt stöd respektive stöd som ges trots att kommissionen förklarat att det är olagligt kan återkrävas efter prövning i nationell domstol. Preskriptionstiden för statligt stöd är tio år vilket innebär att sådana processer kan få allvarliga konsekvenser för företag som måste återbetala stödet.

³⁰ EG-domstolens dom den 11 juli 2006, C-205/03 P Feni.

Offentliga medel

Reglerna om statligt stöd omfattar endast åtgärder som innebär att offentliga medel överförs, bland annat medel från nationella, regionala och lokala myndigheter, offentliga banker och stiftelser. Det behöver vidare inte nödvändigtvis vara staten själv som beviljar stödet. Det kan också beviljas av ett privat eller offentligt organ som utsetts av staten för att fungera som mellanhand. Detta kan till exempel vara fallet när en privat bank får i uppdrag att förvalta en statligt finansierad stödordning för små och medelstora företag. Finansiella överföringar som utgör statligt stöd kan ha många olika former; inte bara bidrag eller räntesubventioner, utan även lånegarantier, överavskrivningar, kapitaltillskott m.m.

Ekonomisk fördel

Stödet bör utgöra en ekonomisk fördel som företaget inte skulle ha fått i sin normala verksamhet. Nedan ges några mindre självklara exempel på transaktioner som uppfyller detta villkor.

- Ett företag köper/hyr offentligt ägd mark till lägre pris än marknadspriset.
- Ett företag säljer mark till staten till högre pris än marknadspriset.
- Ett företag får förmånligt tillträde till infrastruktur utan att betala avgift.
- Ett företag får riskkapital från staten till villkor som är mera förmånliga än vad en privat investerare skulle ge.

Selektivitet

Statligt stöd måste vara selektivt och alltså påverka balansen mellan vissa företag och deras konkurrenter. "Selektivitet" är vad som skiljer statligt stöd från så kallade "allmänna åtgärder" (åtgärder som tillämpas utan åtskillnad på alla företag inom alla ekonomiska sektorer i en medlemsstat, t.ex. flertalet landsomfattande skatteåtgärder). En ordning anses vara "sektiv" om de myndigheter som förvaltar den har utrymme för egna bedömningar. Selektivitetskriteriet är också uppfyllt om ordningen endast gäller en del av en medlemsstats

territorium, vilket gäller alla regionala och branschspecifika stödordningar.

Påverkan på konkurrensen och handeln

Stöd måste ha en potentiell påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Det är tillräckligt om det kan visas att stödmottagaren bedriver en ekonomisk verksamhet och är verksam på en marknad där det förekommer handel mellan medlemsstaterna. Stödmottagarens art saknar betydelse i detta sammanhang; även en ideell organisation kan bedriva ekonomisk verksamhet. Kommissionen anser att små stödbelopp (stöd av mindre betydelse³¹) inte har en potentiell påverkan på konkurrensen och handeln mellan medlemsstaterna. Den anser därför att sådant stöd faller utanför tillämpningsområdet för artikel 87.1 i fördraget. Denna korta beskrivning av kriterierna för definitionen av statligt stöd visar att gemenskapsreglerna om statligt stöd har stor räckvidd, men de saknar inte gränser.

Förenliga stöd

Grundprincipen är att allt stöd är otillåtet, men fördraget anger ett antal undantag från denna förbudsprincip. Ett stöd kan vara förenligt med fördraget, eftersom fördraget också innehåller andra gemensamma målsättningar än en fungerande inre marknad, t.ex. god miljö, folkhälsa och sysselsättning. Kommissionens undantagsbedömning baseras på att ett stöd ska bidra till att uppnå fördragets övriga gemensamma målsättningar och att snedvridningen av konkurrensen på grund av detta kan rättfärdigas. Även om stödet bidrar till en gemensam målsättning kan det bara godtas om det är anpassat för ändamålet och proportionellt, vilket betyder att stödet ska balanseras mot den snedvridning av konkurrensen som stödet medför.

I fördraget anges ett antal stödåtgärder som är eller kan vara tillåtna. I artikel 87.2 och 87.3 anges ett antal situationer där stöd är tillåtet eller kan anses tillåtet:

³¹ Kommissionens handledning om gemenskapsregler om statligt stöd, 17.07.2008.

Enligt art. 87.2 i EG-fördraget är följande stöd tillåtna

- Socialt stöd till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung.
- Stöd till att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser.
- Stöd till vissa delar av Tyskland p.g.a. delningen av Tyskland.

Enligt art. 87.3 kan dessa stöd vara förenliga

- Stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning.
- Stöd för att främja viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi.
- Stöd för att underlätta utvecklingen av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- Stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset.
- Stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

Med stöd av dessa bestämmelser har kommissionen beslutat om ett särskilt allmänt gruppundantag medger viss typ av stöd för i huvudsak:

- små och medelstora företag,
- forskning och innovation,
- regional utveckling,
- utbildning,
- sysselsättning,
- riskkapital,
- miljöskydd,

- stödåtgärder som främjar företagande t.ex. stöd till nystartade innovativa företag,
- åtgärder för att avhjälpa problem som drabbar kvinnliga företagare

EG-fördraget gör det även möjligt för medlemsstaterna att under vissa förutsättningar ge stöd:

- som är nödvändigt till jordbruket (artikel 32),
- till transporttjänster (artikel 70),
- till företag som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (artikel 86.2).

För att tydliggöra bilden kan man även vända på begreppen och ange situationer då statligt stöd enligt artikel 87.1 inte förekommer.

- Finansiella överföringar eller stöd från ett privat företag till ett annat privat företag, där det offentliga inte är ägare eller har något inflytande.
- Offentligt stöd till individer eller organisationer som inte är företag och som inte bedriver någon ekonomisk verksamhet.
- Offentlig finansiering av myndighetsutövning och offentlig verksamhet som inte är näringsverksamhet, t.ex. kommunal grundskola.
- Offentlig finansiering av infrastruktur som gagnar alla, inte bara vissa eller ett visst företag.
- Skatte- och avgiftsreduktion, t.ex. en generell skattereduktion som kommer alla företag till del.
- Korrekt genomförda offentliga upphandlingar.

Ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse³²

När offentliga medel ges som ”nödvändig” ersättning för en allmännyttig tjänst som tillhandahålls av offentliga eller privata aktörer på en marknad omfattas ersättningen inte av statsstödsreglerna (artikel 86.2 EG-fördraget). Frågan om vad som är en allmännyttig tjänst

³² Detta avsnitt bygger på en promemoria från Näringsdepartementet daterad 2008-09-19, dnr N2008/5126.

och en nödvändig ersättning har lett till ett antal avgöranden av gemenskapsdomstolarna. Tjänster av allmänt ekonomiskt intresse (eller allmännyttiga tjänster) definieras inte i EG-fördraget.³³ Artikel 86.2 får inte användas enbart för att förhindra att konkurrensreglerna tillämpas på en särskild sektor.³⁴ Medlemsstaterna har dock utrymme för en egen bedömning av vad som är ett allmänt intresse och bedömningen kan bara ifrågasättas av gemenskapsinstitutionerna om den är uppenbart oriktig.³⁵

Tjänster som gemenskapsdomstolarna har bedömt vara tjänster av allmänt ekonomiskt intresse är exempelvis:

- att sända TV-tjänster,
- att sköta olönsamma transportrutter,
- rekryteringstjänster,
- basutbud av posttjänster,
- driften av det offentliga nationella elnätet,
- driften av ett system för tilläggspension,
- hamntjänster som utfördes för att skydda allmänheten,
- avfallshantering som utfördes p.g.a. miljöhänsyn.³⁶

Statsstödsreglerna moderniseras

Kommissionen presenterade under sommaren 2005 en handlingsplan för hur statsstödsreglerna ska moderniseras fram till år 2009. Kommissionens avsikt är att öka förutsägbarheten genom att förenkla regelverket och även göra det mer anpassningsbart till utvecklingen. Målet är att reformerade statsstödsregler ska underlätta för medlemsländerna att främja tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft inom EU.

³³ Mål T-289/03, BUPA, s. 165.

³⁴ Ibid. s. 168.

³⁵ Ibid. s. 169.

³⁶ Mål 155/73 Sacchi, 66/86 Ahmed Saeed, C-41/90 Höfner och Elser, C-320/91 Corbeau, C-393/92 Almelo, C-115/97 Albany, C-266/96 Corsica Ferries France, C-209/98 Syndhaven Stern.

Nutek ska informera om statsstödsreglerna

Verket för näringslivsutveckling – NUTEK – har till uppgift att informera om EG:s statsstödsregler på lokal, regional och nationell nivå.³⁷ Däremot har ingen myndighet i uppdrag att utöva tillsyn över att statsstödsreglerna efterlevs.

Det svenska arbetet med statsstödsfrågor bedrivs därmed i huvudsak inom Regeringskansliet. Näringsdepartementet har ett särskilt samordningsansvar för statsstödsfrågorna. I Regeringskansliets cirkulär 11 beskrivs rutinerna för arbetet med statligt stöd.³⁸

3 Svenska regler och rutiner för beredning och beslut i EU-ärenden

En stor del av regeringens arbete i dag ägnas åt att frågor om hur Sverige bör agera under det gemensamma berednings- och förhandlingsarbetet i EU. I detta avsnitt beskrivs de rutiner som gäller för hur EU-ärenden ska beredas.

3.1 Regeringen fattar normalt inte beslut i EU-ärenden

EU-ärenden har enligt de källor som kommittén har funnit inte ansetts utgöra regeringsärenden, eftersom regeringens beredning av frågor inom ramen för EU-arbetet inte direkt syftar till att ta fram underlag för ett regeringsbeslut i ett förvaltningsärende eller utarbeta ett lagförslag till riksdagen.³⁹ Ur konstitutionell synpunkt har inte heller ett statsråds deltagande i ett rådsmöte ansetts vara ett regeringsärende. Beslut fattas i rådet enligt bestämmelserna i gemenskapsfördraget och blir bindande för Sveriges genom att riksdagen har överlåtit beslutanderätt till EU för gemenskapsbeslut (RF 10:5). Förvaltningskommittén vill samtidigt framhålla att EU-ärenden i grunden ofta är lagstiftningsärenden, eftersom de i allmänhet rör ställningstaganden i ministerrådet som till stor del gäller beslut om EU-lagstiftning. Vi tar därför upp frågan i våra förslag.

³⁷ Förordning (2007:1155) med instruktion för Verket för näringslivsutveckling.

³⁸ www.regeringen.se.

³⁹ Statskontoret (2000).

Regeringsbeslut fattas däremot i vissa fall inför beslut i rådet inom ramen det rättsliga och inrikes samarbetet, den så kallade tredje pelaren. De ärenden som anses kräva regeringsbeslut är beslut i rådet utanför gemenskapssamarbetet (första pelaren) som binder Sverige och kommer att kräva lagstiftning här. Vad gäller det utrikes- och säkerhetspolitiska samarbetet tas endast sanktionsfrågor och insatser inom Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESDP) upp till regeringsbeslut. Inom EG-samarbetet, den första pelaren som i princip är överstatlig, fattas vad kommittén förstår inga regeringsbeslut i EU-ärenden. När regeringsbeslut krävs anges inte i riktlinjerna. Beslut på tredje pelarens område faller dock under de allmänna bestämmelserna i regeringsformen om Sveriges överenskommelser med främmande stater och mellanfolkliga organisationer (se SOU 2001:19, s. 170). Enligt dessa bestämmelser ingås sådana överenskommelser av regeringen (RF 10:1). Dessutom måste regeringen få riksdagens godkännande i de fall då beslutet kräver lagstiftning eller om ärendet i övrigt rör ett ämne där riksdagen ska besluta (RF 10:2).

Om Sveriges ståndpunkt inför ett rådsmöte bestäms genom ett formellt beslut vid ett regeringssammanträde, kommer beredningen av ståndpunkten att omfattas av regeringsformens bestämmelser om att inhämta behövlig kunskap från myndigheterna. Samma princip bör emellertid enligt utredningen *Statsförvaltningen och EG*, även vara vägledande för beredningen av ärenden som formellt inte utgör sådana regeringsärenden.⁴⁰

Regeringen har bedömt att rådande ordning med kollektivt beslutsfattande i regeringen och fristående myndigheter är ändamålsenligt även ur EU-synvinkel. I en undersökning i början av medlemskapet såg endast ett departement (kommunikation) behov att förändra regeringsformens bestämmelser om regeringsärendenas avgöranden. Det ansåg att tiden inte alltid gjorde det möjligt att bereda alla beslut inför ministerrådsmöten, varför det kunde finnas praktiska skäl att anpassa regeringsformens bestämmelser så att beslutanderätt kunde delegeras till ett enskilt statsråd under vissa förutsättningar. En sådan förändring genomfördes dock inte, eftersom det kunde försämra möjligheterna till en effektiv samordning och beredning av EU-frågor. Det bedömdes att departementet inför ministerrådsmöten där det är svårt att förutsäga omfattningen av

⁴⁰ SOU 1993:80, s. 197.

beslut har att utforma mycket generella ståndpunkter för berörda statsråd.⁴¹

3.2 EU-ärenden styrs i huvudsak av Regeringskansliets cirkulär

Hur EU-ärenden ska handläggas är så gott som oreglerat. För regeringsärenden finns vissa grundläggande regler, men sådana anses som sagt i allmänhet inte EU-ärendena vara. I princip finns, utöver förhållandet mellan regeringen och riksdagen, endast riktlinjer i Regeringskansliets interna cirkulär om handläggning av EU-frågor.

Regeringsformen och riksdagsordningen styr regeringens samråds- och informationsplikt till riksdagen i EU-ärenden. I övrigt finns i lag endast bestämmelsen att ”Europeiska gemenskaperna får ... fatta beslut som gäller här i landet i den omfattning och med den verkan som följer av” fördragen och övriga instrument⁴². Hur det går till får man läsa sig till i de relevanta fördragen, främst EU- och EG-fördragen. Det finns ingen författningsreglering av vilka som företräder Sverige i EU:s beslutsprocesser, vad som avgör deras ställningstaganden eller vilket mandat de i övrigt har.

I förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet ges ytterst liten vägledning om EU-ärendena.⁴³ Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd – gemensam beredning (15 §). Reglerna om gemensam beredning tillämpas också för EU-ärenden, men det anges inte i förordningen. Regeringskansliet får vidare begära in förklaringar, upplysningar och yttranden i regeringsärenden. I en arbetsordning eller i särskilda beslut ska det närmare bestämmas vem som får göra detta (16 §). Huruvida detta även gäller EU-ärenden anges inte heller, men det tillämpas ändå i praktiken.

Om ”ärenden som rör Europeiska unionen eller internationella organisationer” föreskrivs bland annat att Regeringskansliet ska utse Sveriges företrädare i det löpande arbetet inom Europeiska unionens råd samt föreslå och utse Sveriges representanter i kommittéer

⁴¹ Statskontoret (1996) s. 18.

⁴² Lag (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

⁴³ Senast ändrad och omtryckt i förordning 2008:66.

under Europeiska gemenskapernas kommission (20 § 2). Att statsråden (eller i undantagsfall deras ställföreträdare, normalt statssekreterarna) företräder Sverige i själva ministerrådet får antas vara underförstått.

I den nya myndighetsförordningen (2007:515) behandlas EU i två paragrafer: Under ledningens ansvar anges att den bland annat ska se till att verksamheten bedrivs enligt ”de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen” (3 §). Denna bestämmelse har tillkommit som en, av erfarenheten påkallad, påminnelse om att all statlig verksamhet har att beakta EU-bestämmelser, såsom konkurrens- och statsstödsregler, även i de fall som ingen sektorreglering finns på EU-nivå. Vidare föreskrivs under rubriken ”Medverkan i EU-arbetet och annat internationellt samarbete” att myndigheterna ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen och i annat internationellt samarbete. De ska ”ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet” (7 §).

Regeringskansliet har beslutat tretton cirkulär med riktlinjer för handläggning av EU-frågor, alla tillgängliga på regeringens hemsida. De väsentliga för att få en bild av hur EU-ärenden handläggs är:

- 2: Samråd och information mellan regering och riksdag i EU-frågor
- 3: Riktlinjer för beredning i Regeringskansliets av svenska ståndpunkter i EU-frågor med mera
- 5: Riktlinjer för handläggning av frågor som rör EG:s genomförandekommittéer
- 13: Riktlinjer för handläggning av kommissionens offentliga samråd

Cirkulären är inte författningar och är självfallet endast bindande för Regeringskansliet självt. Trots det innehåller de riktlinjer som rör myndigheterna och deras tjänstemän.

3.3 Regeringen ska samråda med riksdagen i EU-frågor

Grundläggande regler för samråd och information finns i regeringsformen och riksdagsordningen, i båda fallen i respektive tionde kapitel: Regeringen ska fortlöpande informera riksdagen om samarbetet i Europeiska unionen. Varje år ska den avge en skrivelse till riksdagen om verksamheten i EU. Regeringen ska redovisa sitt agerande i EU för riksdagen och informera riksdagen om sin syn på de förslag från kommissionen som regeringen bedömer som betydelsefulla. Regeringskansliets cirkulär nr 2 anger, med utgångspunkt i de formella förutsättningarna, de rutiner och regler som gäller inom Regeringskansliet. De har utformats efter samråd med riksdagens kammarskansli och EU-nämndens kansli.

Riksdagsutskotten följer arbetet i EU inom sina respektive områden och kan begära att regeringen ska överlägga med dem i en fråga. Regeringen är, liksom andra statliga myndigheter, skyldig att lämna upplysningar till utskotten i EU-frågor.

Regeringen ska underrätta EU-nämnden om frågor som ska beslutas i rådet och ska inför beslut i rådet rådgöra med nämnden om hur förhandlingarna i rådet ska föras. Regeringen ska rådgöra med EU-nämnden i andra EU-frågor om nämnden begär det. Inför rådsbeslut sker således samrådet med EU-nämnden, medan utskotten bereder EU-ärenden i ett tidigare skede av riksdagens EU-arbete.

3.3.1 Information när beslutsprocessen inleds

Informationen när den formella beslutsprocessen inleds är gemensam för utskotten och EU-nämnden. Regeringen lämnar grundläggande skriftlig information till riksdagen redan när kommissionens förslag kommer. Ansvarigt departement ska förse riksdagen med *faktapromemorior* om:

- kommissionens förslag till viktigare rättsakter
- grön- och vitböcker
- meddelanden med förslag till viktigare lagstiftning
- initiativ inom det rättsliga och inrikes samarbetet
- gemensamma strategier eller andra långsiktiga frågor inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken
- andra EU-frågor som är viktiga för Sverige.

Promemoriorna ska beskriva förslaget innehåll och EU-politiska sammanhang, hur det förhåller sig till svenska regler samt konsekvenser för Sverige. Cirkuläret föreskriver också om annan relevant information för beredningen, i synnerhet regeringens syn på förslaget om den är färdigberedd, eller i annat fall regeringens preliminära ställningstagande.

Faktapromemorior ska gemensamberedas i Regeringskansliet och lämnas till riksdagen inom fem veckor från det att förslaget offentliggjordes. Konstitutionsutskottet har pekat på att femveckorsfristen ofta inte hålls. Utskottet har vidare efterlyst ett striktare urval av förslag som redovisas i faktapromemorior (bet. 2003/04:KU10).

3.3.2 Regeringen ska informera och samråda med utskotten om EU-frågor

Efter ändringarna i riksdagsordningen den 1 januari 2007 har utskotten möjlighet att begära överläggningar med regeringen under beredningen av en fråga (framst. 2005/06:RS3, bet. 2005/06:KU21, rskr. 2005/06:333-335, SFS 2006:1437).⁴⁴ Samråden med utskotten ska inte ha samband med ett förestående rådsbeslut. Man skiljer mellan allmän information och samråd. Medan statsråden eller statssekreterarna ska sköta samråden, kan information även lämnas av tjänstemän.

Överläggningar, s.k. saksamråd, ska hållas på ett tidigt stadium när frågorna behandlas i rådet. I vissa fall ett nytt samråd behövs om förutsättningarna förändras väsentligt (RO 10:3). Utskotten ska granska grön- och vitböcker och andra strategiska EU-dokument samt därefter lämna ett utlåtande till kammaren (RO 10:4). Behandlingen i kammaren, som kan innebära debatt och votering, avslutas med att utlåtandet läggs till handlingarna och överlämnas för kännedom till Regeringskansliet och kommissionen.

I samband med att utskotten granskar ett dokument ska de enligt riksdagsordningen inhämta behövliga upplysningar från regeringen. Det huvudsakliga skriftliga underlaget till riksdagen är faktapromemorian. På begäran ska dock Regeringskansliet ge kompletterande information.

⁴⁴ För en sammanfattande beskrivning av den nya ordningen se även Konstitutionsutskottets betänkande 2007/08:KU20.

3.3.3 Regeringen ska samråda med EU-nämnden inför rådsmöten

Regeringen ska rådgöra med EU-nämnden om hur förhandlingarna ska föras inför beslut i rådet. Skriftligt underlag lämnas inför samrådet av ansvarigt departement. Frågor som berör flera departement ska beredas gemensamt. Det skriftliga underlaget ska enligt cirkuläret omfatta:

- En kommenterad dagordning för rådsmötet i fråga.
- En kort redogörelse för A-punkterna (beslut utan debatt).
- Särskilda redogörelser (rådspromemorior) för viktiga punkter på dagordningen. Här avses frågor där angelägna svenska intressen står på spel, men även alla beslut som ligger inom riksdagens beslutsområde t.ex. lagstiftningsområdet.

Ansvarigt statsråd ska normalt samråda muntligt med EU-nämnden, men kan i undantagsfall ersättas av statssekreteraren. Utöver de ordinarie samråden då regeringen rådgör om förhandlingarna i rådet och inför möten i Europeiska rådet, kan nämnden om det finns särskilda skäl begära överläggningar med regeringen i andra EU-frågor. Detta kan bli aktuellt exempelvis vid bristande överensstämmelse mellan rådets dagordningar och utskottens beredningsområden.

Faktaruta: förslag från kommissionen i olika stadier

De olika formerna av kommissionsdokument där förslag läggs fram de i olika beredningsstadierna kan behöva förklaras.

- *Arbetspapper*: Kommissionen kan inbjuda till samråd i ett tidigt skede i processen, innan varken meddelanden, vitböcker eller grönböcker ännu utarbetas. Underlaget är då ett arbetspapper. Kommissionen kan exempelvis föreslå vissa grundläggande principer eller riktlinjer för det kommande arbetet. Ett samrådsdokument kan syfta till att identifiera förutsättningar och problem att genomföra EU-politiken i medlemsstaterna.
- *Grönböcker*: Dessa kan beskrivas som debattunderlag från kommissionen inom ett visst område. I genomsnitt beslutas runt fyra grönböcker per år. Även organisationer och enskilda

inbjuds att delta i samrådet, som sedan ligger till grund för kommissionens förslag till lagstiftning.

- *Vitböcker*: Här ges konkreta förslag till gemenskapsåtgärder inom ett område. Under de senaste fyra åren har sex vitböcker presenterats. En vitbok bygger ibland på samrådet om en grönbok. Medan grönböcker innehåller idéer som ska bidra till det offentliga samtalet, innehåller en vitbok officiella förslag inom ett politikområde och är ett medel att genomföra dessa.
- *Meddelanden*: I meddelanden lägger kommissionen formellt fram sin syn på vilka åtgärder som den anser kan eller bör vidtas för att genomföra EU:s politik inom ett område. Den antar drygt hundra meddelanden årligen. Genom dem kan kommissionen inleda debatter eller samrådsprocesser för att avgöra om ny EU-lagstiftning behövs och hur den ska se ut. Meddelanden kan också läggas fram efter det att ett offentligt samråd avslutats. De innehåller då ofta mer precisa förslag till handlingsstrategier.

3.4 Beredning av svenska ståndpunkter i EU-frågor

I cirkulär 3 beskrivs de krav som ställs i Regeringskansliet på att ta fram och bereda svenska ståndpunkter och instruktioner i EU-frågor. Statsministern har övergripande ansvar för regeringens EU-arbete. Kansliet för samordning av EU-frågor i Statsrådsberedningen (EU-kansliet) har på tjänstemannanivå hand om det löpande samordningsarbetet mellan departementen. EU-kansliet ska bland annat genom riktlinjer och i gemensam beredning verka för ett effektivt och samordnat svenskt agerande i EU-frågor, för att svenska intressen bevakas aktivt så tidigt som möjligt i lämpliga organ samt för att gemensamt beredda svenska ståndpunkter finns senast när beslutsförfarandet inleds.

Berörda statsråd ansvarar för att departementens EU-frågor bereds på ett ändamålsenligt sätt och att organisationen anpassas till de krav som ställs, t.ex. på skyndsam beredning. Varje departement bör enligt cirkuläret ha en funktion som ansvarar för att samordna EU-frågor i det egna departementet och gentemot andra departement. Enhetschefen för berörd sakenhet svarar för att det finns gemensamberedda och politiskt förankrade ståndpunkter och instruktioner.

Cirkuläret slår fast att de krav på beredning av regeringsärenden som framgår av 7 kap. 2 § regeringsformen även gäller för EU-frågor. Tidigare hänvisades uttryckligen även till kravet på att inhämta upplysningar och yttranden från myndigheter, sammanslutningar och enskilda, något som tagits bort i den senaste versionen av cirkuläret. Den närmare grunden för att tillämpa RF 7:2 anges inte, trots att EU-ärenden normalt inte betraktas som regeringsärenden.

Varje departement ansvarar inom sitt sakområde för att på ett så tidigt stadium som möjligt ta fram en svensk ståndpunkt som är avstämd med alla berörda departement ("gemensamberedd"), gärna redan innan det finns ett formellt förslag. Ståndpunkten ska utvecklas i en gemensamberedd ståndpunktspromemoria. Enligt cirkuläret är detta ett RK-internt dokument vars syfte är att underlätta påverkans- och förhandlingsarbetet. Här anges den svenska målsättningen och en handlingsplan för att uppnå den.

I cirkuläret framhålls det svenska utredningsväsendet betydelse för att ta fram underlag till beslut samt att det även kan användas för frågor inom EU:s kompetensområden. Några ytterligare riktlinjer eller rutiner anges inte för hur detta ska gå till i praktiken.

Varje departement är ansvarigt för instruktioner till rådets förberedande instanser (rådsarbetsgrupper m.m.) i sina respektive frågor. Instruktionerna ska normalt utgå från ståndpunktspromemoriorna, vilka i bland, särskilt i den inledande fasen av en förhandling, kan räkna som instruktion. EU-kansliet samordnar och expedierar Coreperinstruktionen till representationen i Bryssel. Underlag inför rådsmöten tas fram i form av talepunkter för statsrådet samt bakgrundsmaterial inför rådsmöten. Dessa ska också gemensambereadas.

För instruktioner till kommissionens genomförandekommittéer gäller i tillämpliga delar detsamma som för rådsarbetsgrupper. Här företräds dock ofta Sverige av tjänstemän från förvaltningsmyndigheter. Ett särskilt cirkulär reglerar detta arbete (se nedan).

3.5 Arbetet i EG:s genomförandekommittéer

Cirkulär 5 ger riktlinjer som ska underlätta för Regeringskansliet att styra, följa upp och handlägga frågor som rör kommissionens genomförandekommittéer. Kommittéerna ska ge medlemsstaterna insyn och olika grad av kontrollmöjligheter inom de områden där

rådet har delegerat verkställighetsmakt till kommissionen.⁴⁵ Riktlinjerna i cirkuläret rör inte kommissionens expertgrupper, vetenskapliga kommittéer och liknande, där ledamöterna deltar på kommissionens uppdrag i sin egenskap av experter.

I cirkuläret används "EU:s kommittéväsande" som översättning av engelskans *committology*. Förvaltningskommittén finner detta vilseledande, eftersom begreppet har en helt annan innebörd i Sverige. Redan att genomgående översätta engelskans och franskans *committee* respektive *comité* till "kommitté" är tveksamt. I många fall ligger utskott eller nämnd närmare. Jämförelsevis har tyska texter ofta *Ausschuß* och danska *udvalg*. Vidare rör det sig inte om att genomföra rådets beslut i praktiken – det gör medlemsstaterna i huvudsak, utan om att anta tillämpningsföreskrifter till rådets rättsakter. Det är detta som "genomförandekommittéerna" är satta att övervaka. Egentligen skulle därför förslagsvis "tillämpningsutskott", "regelutskott" eller "tillämpningsnämnder" vara mer rättvisande.

Sveriges ledamöter i kommittéer under kommissionen utses enligt cirkuläret genom ett departementsbeslut; de är den svenska regeringens företrädare och framför således dess ståndpunkter. Kraven på gemensam beredning, instruktion och återrapportering är i princip desamma som för rådets arbetsgrupper. Instruktioner ska således lämnas av det ansvariga departementet. Enligt cirkuläret är det ofta lämpligt att det, förutom att instruktioner ges inför ett visst möte när det behövs, utfärdas en allmän instruktion för det svenska deltagandet i kommittén.

3.6 Handläggning av kommissionens offentliga samråd

Kommissionen har länge använt sig av skriftliga samråd inför utarbetandet av förslag till ny lagstiftning. Kraven på ökad öppenhet i EU-arbetet har på senare år lett till att organisationer och allmänhet i allt större utsträckning får möjlighet att delta. I dag används ett så kallat offentligt samråd som kan omfatta alla slags intressentgrupper. (se även avsnitt 2.4). Underlagsdokumenten för offentliga samråd kan ha formen av arbetspapper, grönböcker, vitböcker och meddelanden samt handlingsplaner i samband med att ett visst direktiv ska genomföras.

⁴⁵ Vilka beslutsförfaranden som används anges i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter, EGT L 184, 17.7.1999, s. 23–26.

I varje enskilt fall ska det enligt cirkulär 13 noga prövas om Sverige bör lämna nationella synpunkter. Berörda departement ansvarar för att frågor som uppkommer i samband med kommissionens offentliga samråd bereds inom Regeringskansliet. Senast när samrådsförfarandet har inletts ska en första bedömning göras i samråd med EU-kansliet om en svensk reaktion bör lämnas. I så fall ska svaret beredas gemensamt med övriga berörda departement.

Om en formell svensk reaktion inte lämnas, bör enligt cirkuläret eventuella underhandssvar bli föremål för samråd med berört departement. Syftet får, mot bakgrund av hänvisningar till att regeringen kan styra myndigheternas handlande i EU-ärenden, antas vara att myndigheterna inte utan att samråda med regeringen i eget namn ska lämna synpunkter vid offentliga samråd. Detta sägs dock inte uttryckligt.

3.7 Hur myndigheterna deltar i EU-arbetet tas upp i RK-cirkulär

I cirkuläret om offentliga samråd (nr 13) behandlas även, under rubriken "Samordningen mellan regeringen och dess underlydande myndigheter" frågan om hur myndigheterna och deras tjänstemän deltar i EU-arbetet på regeringens uppdrag, trots att det egentligen inte är ämnet för cirkuläret.

Inledningsvis påminns om att det enligt RF 1:6 och 10:1 är regeringen som styr riket och som ingår överenskommelser med andra stater eller mellanfolkliga organisationer. Cirkuläret slår fast att det således är regeringen som företräder Sverige i "internationella sammanhang, exempelvis inom EU". Enligt RF 10:8 ska statliga myndigheter hålla chefen för Utrikesdepartementet underrettad när frågor av betydelse för förhållandet till andra stater eller mellanfolkliga organisationer uppkommer.

Vidare framhålls att de statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen. I ärenden som rör myndighetsutövning eller lagtillämpning, får regeringen ge direktiv endast genom generella föreskrifter. Utanför det området kan regeringen styra myndigheterna även i enskilda fall, dvs. även inom EU-arbetet. Det slås fast i cirkuläret att departementen ska se till att ändamålsenliga rutiner finns för respektive myndigheters medverkan i EU-frågor. Förvaltningskommitténs bild är att detta inte har omsatts praktiken på

ett systematiskt sätt; de flesta har departement inte några fastställda rutiner för myndigheternas medverkan.

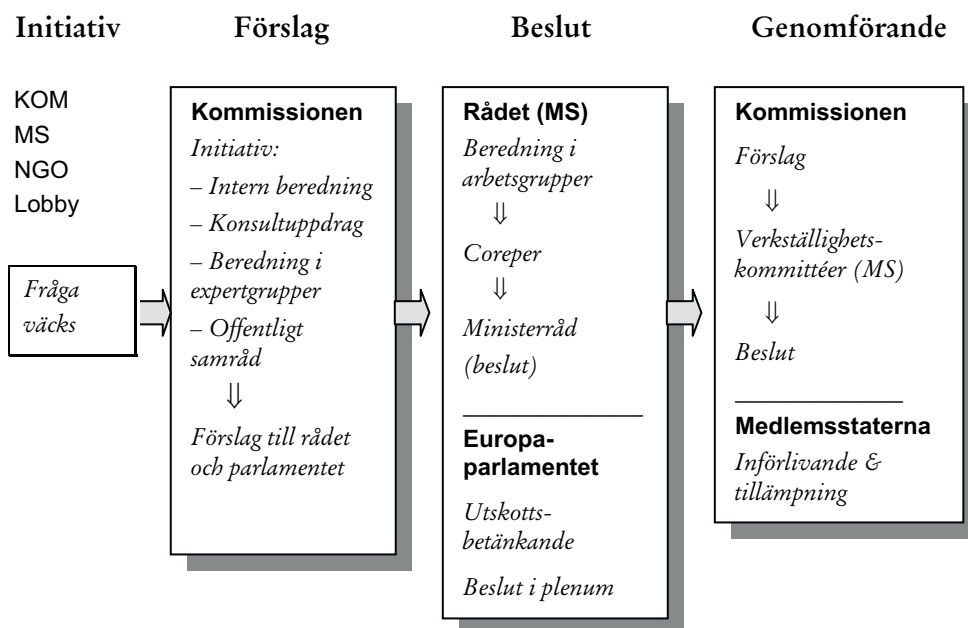
Cirkuläret framhåller särskilt att anställda i myndigheter under regeringen som deltar i rådsarbetet, eller vid andra möten där Sverige representerats som medlemsstat, alltid företräder regeringen. Detta gäller dock inte ledamöter i grupper som har fått sina uppdrag från kommissionen, även om regeringen eller den myndighet där ledamoten är anställd har medverkat vid nomineringen till uppdraget. I sådana fall ska regeringen ändå hållas informerad. Om en tjänsteman får ett uppdrag från kommissionen och sköter det inom ramen för sin anställning vid en myndighet under regeringen, ansvarar enligt cirkuläret myndigheten för att regeringen hålls informerad.

Då anställda vid myndigheter i personlig kapacitet deltar i en expertgrupp, eller i andra fall då ledamöterna får sina uppdrag från kommissionen, får det enligt cirkuläret avgöras från fall till fall hur ett löpande samråd mellan personerna i fråga, anställningsmyndigheten och regeringen ska organiseras.

4 Regeringen och myndigheterna i unionens beslutsprocess

Förvaltningskommitténs har samrått om EU-arbetet med sin referensgrupp i Regeringskansliet. Gruppens bedömning av nuläget har efterfrågats i en enkät, som inte minst rörde samarbetet mellan departementen och deras respektive myndigheter. Frågeställningarna delades upp efter beslutsprocessens olika steg. Processen inleds med en informell del som kan kallas *initiativ- och beredningsfasen*. Sedan vidtar den formella delen på unionsnivå, *beslutsfasen* som omfattar beredningsprocessen från det att kommissionen lägger ett förslag till att rådet och parlamentet fattar beslut. Ett sådant beslut kan dessutom ge utrymme för kommissionen att anta tillämpningsförfordningar (med insyn från medlemsstaterna genom verkställighetskommittéerna). Slutligen kommer den nationella *införlivande- och tillämpningsfasen* (eller genomförandefasen), som kan innebära att EG-förfordningar behöver kompletteras av svenska regler, eller att EG-direktiv ska omsättas genom ett svenskt regelverk. Regelverket ska sedan tillämpas enligt uppsatta mål. Bristande eller felaktig omsättning eller tillämpning kan leda till ett *överträdelseförfarande*, som kan tas upp i EG-domstolen.

Figur 1 Beredningen av förslag på unionsnivån, lagstiftningskedjan



KOM = kommissionen, MS = medlemsstater, NGO = icke-statliga organisationer, Lobby = intresseföreträdare

Källa: Post- och telestyrelsen, egen bearbetning.

Arbetsätten, bland annat kommitté- och expertgruppsstrukturen, inom EU skiljer sig mellan politikområdena, liksom beroende på inom vilken pelare samarbetet bedrivs (huruvida det är mellanstatligt eller överstatligt). Det kan därför vara svårt att finna detaljerade strukturer för det nationella arbetet som kan tillämpas på samtliga departement och myndigheter. De så kallade pelarna i EU är:

- Första pelaren: EG-samarbetet, i huvudsak överstatlig
- Andra pelaren: Gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP), mellanstatlig
- Tredje pelaren: Rätts- och inrikes frågor, mellanstatlig.⁴⁶

Att använda beslutsprocessen som utgångspunkt för en beskrivning av EU-arbetet förtydligar processen, men kan samtidigt passa vissa delar mindre väl, inte minst inom andra pelaren. Det gäller

⁴⁶ I och med fördragsändringarna vid årsskiftet kommer pelarstrukturen att försvinna och nya områden, såsom det rättsliga och inrikes samarbetet kommer att få inslag av överstatlighet.

även inom områden där de grundläggande rättsakterna är antagna och de aktuella frågeställningarna snarare handlar om tillämpning och förvaltning av ett regelverk. Alla beslut i rådet innebär inte heller lagstiftning, utan kan vara rekommendationer eller resolutioner som anger en politisk inriktning.

Exempel: beredningskedjan i ett EU-ärende

För att beskriva hur stegen ser ut och vilken tidsrymd en beredningskedja kan ha för ett EU-ärende, tar vi ett exempel från kommunikationsområdet och gäller den beredning som ledde fram till lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK).

Under år 1997 lades en grönbok fram med en strategi för informationsområdet som var föremål för ett s.k. offentligt samråd, en öppen inbjudan att lämna synpunkter.⁴⁷ Därefter började diskussionerna om ett nytt direktiv om elektronisk kommunikation inom kommissionen under åren 1997 till 1999. I november 1999 lade kommissionen fram ett meddelande, ”1999 års kommunikationsöversyn”, med en översyn av det befintliga regelverket (vilket redan skrevs in som ett krav när det antogs år 1990⁴⁸) och förslag till ett nytt regelverk.⁴⁹ Meddelandet blev också föremål för ett s.k. offentligt samråd, en öppen inbjudan för alla att lämna synpunkter. Resultatet redovisades i april 2000 i ett nytt meddelande som utifrån samrådet angav huvudinriktningarna för ett nytt regelverk.⁵⁰ Kommissionens slutliga förslag lades sedan i juli 2000⁵¹ och kompletterades med ytterligare ett meddelande under 2001.⁵²

Ansvarig myndighet, Post- och telestyrelsen (PTS), deltog under den förberedande fasen i diskussioner inom ramen för en gruppering för regleringsmyndigheterna (Independent Regulators Group, IRG⁵³). Departementet och myndigheter svarade också

⁴⁷ Grönboken om konvergens av telekommunikation, media, och informationsteknik och dess följder för lagstiftningen – En strategi för informationsområdet, KOM(1997) 623.

⁴⁸ Rådets direktiv 90/387/EEG om upprättandet av den inre marknaden för teletjänster genom att tillhandahålla öppna nät, EGT L 192, 24.7.1990, s. 1.

⁴⁹ KOM(1999) 539.

⁵⁰ KOM (2000) 239.

⁵¹ Förslag till direktiv om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster, KOM(2000) 393, EGT C 365E/2000, s. 198.

⁵² KOM(2001) 380, EGT C 270E, s. 199.

⁵³ Senare ombildad till ERG, European Regulators Group.

på enkäter och yttrade sig över grönböcker m.m. Något övergripande policydokument med en svensk inriktning och målsättning utarbetades dock inte under initiativfasen. När sedan kommissionens förslag kom år 2000 och råds- och parlamentsbehandlingen tog vid, utarbetades en svensk ståndpunkt – helt enligt gällande rutiner.

Efter knappt två år fattades beslut om ett ramdirektiv tillsammans flera andra rättsakter i mars 2002.⁵⁴ Därefter tillsatte regeringen en utredare i april. Efter två delbetänkanden, det första under år 2002 och det andra i januari 2003, lades en proposition (2002/03:100) om införlivandet i svensk rätt i mars samma år. I maj fattade riksdagen sitt beslut och lagen trädde i kraft i juli 2003.⁵⁵

Beredning och beslut på EU-nivå tog alltså uppemot sex år, medan den svenska införlivandeprocessen tog ett drygt år, varav riksdagen fick två månader på sig att behandla frågan. En strategisk diskussion på ett tidigt stadium mellan departementet och myndigheten, redan från år 1997 och framåt, hade kunnat ge den politiska nivån i Sverige mer tid för sina överväganden. Sannolikt hade det varit möjligt att börja utreda det svenska införlivandet redan när kommissionen lade sina förslag år 2000, i stället för när beslutet fattades två år senare. Det skulle bland annat ha gett riksdagen längre tid att behandla frågan.⁵⁶

4.1 Förvaltningsmyndigheterna och Regeringskansliet i EU-arbetet

Utredningen om översyn av verksförordningen (SOU 2004:23) gjorde en genomgång av myndigheternas medverkan i EU-arbetet, på grundval av en bred enkätundersökning. Där konstaterades att de svenska myndigheterna deltar i EU-arbetet i relativt stor omfattning. Myndigheternas tjänstemän deltar i arbetet inom kommissionens olika kommittéer och expertgrupper, liksom i ministerrådet och dess arbetsgrupper. Myndigheternas tjänstemän deltar i

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät, EGT L 108, 24.4.2002, s. 33.

⁵⁵ Bet. 2002/03:TU6, rskr. 2002/03:117.

⁵⁶ LEK har på senare tid kritiserats för att den tillåter att polisen utan domstolsbeslut får begära ut uppgifter om telekommunikation från operatörerna, se exempelvis Riksdag & Departement nr 19, 2008, s. 5.

arbetet dels som företrädare för regeringen, dels som oberoende experter.

När tjänstemän från myndigheterna företräder Sverige är enligt utredningen de frågor som behandlas ofta av sådan karaktär att deras expertkunskap behövs. Departementet står oftast för förhandlingarna i rådet. Någon helt klar gräns finns dock inte. I ett visst skede kan det vara myndigheten som svarar för arbetet och i ett senare skede kan det tas över av departementet. Det avgörande för arbetsfördelningen är kompetensen och behovet av sakkunskap, något som avgörs från fall till fall.

Utredningen fann mer eller mindre ordnade former för informationsutbyte och samordning mellan departementen och myndigheterna. Merparten av samarbetet är informellt. Tjänstemän i Regeringskansliet och tjänstemän vid myndigheterna för en löpande dialog om aktuella frågor, enligt undersökningen. Samordningen av arbetet i EU-frågor varierade från departement till departement, men samtliga hade löpande kontakter med de myndigheter som de ansvarar för. Enligt enkätsvaren varierade formerna för samverkan beroende på vilken verksamhet myndigheten har. Det var enligt undersökningen vanligt att myndigheterna medverkar med tjänstemän i olika arbetsgrupper och kommittéer såväl i kommissionen som i ministerrådet. I vissa frågor har myndigheter även en direkt rapporteringsskyldighet till kommissionen.

Exempel som utredningen förde fram var bland andra Fiskeriverket som deltar varje vecka i rådsarbetsgrupper och kommittéer. Migrationsverket deltar i rådsarbetsgrupper, främst som experter men även som representanter. Verket deltar också i några av de expertarbetsgrupper som lyder under kommissionen. Även Finansinspektionen har representanter i samtliga relevanta organ. Smittskyddsinstitutet, Statistiska centralbyrån, Arbetsmiljöverket, Radio- och TV-verket samt Kustbevakningen gavs som ytterligare exempel på myndigheter vars tjänstemän arbetar direkt i olika expertgrupper som har skapats av kommissionen.

Myndigheterna deltar ofta för Sveriges räkning också i arbetet i andra EU-organ och fristående EU-myndigheter. Förvaltningskommittén har exempelvis funnit att Fiskeriverket företräder Sverige i styrelsen för EU:s fiskerikontrollmyndighet och i praktiken såsom nationell tillsynsmyndighet hanterar samarbetet med den myndigheten. I vissa fall, såsom Post- och telestyrelsen, deltar myndigheterna i nätverk med oberoende europeiska regleringsmyndigheter i enlighet med EG-förordningar.

Utredningen om verksförordningen drog slutsatsen att förhållandena varierar stort; vissa arbetar inte med frågor som direkt berörs av arbetet inom EU och har därmed inte någon samverkan med regeringen. Vissa myndigheter hade inte utvecklat några former för samarbetet eller hade endast mycket sporadiska kontakter. Andra myndigheters verksamhet påverkas på ett helt annat sätt av beslut inom EU och dessa myndigheter har väl utvecklade former för samarbetet, exempelvis genom dagliga kontakter med departementet. Bland de myndigheter som dagligen samarbetar med regeringen i EU-frågor finns Fiskeriverket, Jordbruksverket och Tullverket. Dessa myndigheter har enligt utredningen funnit sina egna former för arbetet och utifrån frågornas karaktär har arbetet delats upp mellan myndighet och departement.

Kommerskollegiums intervjuundersökning visade att det fanns stora skillnader i hur myndigheterna handskas med instruktioner till EU-möten. En grupp uppvisade extremt stor självständighet och utformade i allt väsentligt sina instruktioner själva. Även om instruktionerna skickades till ansvarigt departement för godkännande, justerades de sällan, eller försågs med politiska bedömningar. Vid vissa myndigheter agerade handläggare mycket självständigt och undvek inblandning från Regeringskansliet. I extrema fall tycktes enligt kollegiet kontrollen över enskilda experter vara bristfällig även inom den egna organisationen. Ibland saknade myndigheternas företrädare kunskap om att frågor redan kunde vara avgjorda av riksdagen och positionerna därmed förhållandevis låsta.

Kollegiet menade att en fungerande hantering av stora EU-ärenden inom vissa områden helt var beroende av en eller ett fåtal handläggare i Regeringskansliet. En grupp myndigheter angav att de hade ett mycket bra samarbete med sitt departement, genom kontakten med enskilda erfarna handläggare. Den motsatta situationen med kontaktpersoner som var relativt orutinerade betraktades som problem av många myndigheter.

Såväl det täta samarbetet emellan tjänstemän vid departement och myndigheter inom ett givet sakområde, som att vissa grupper kan vara tämligen isolerade, innebär enligt kollegiet att EU-arbetet blir personberoende. Samarbetet bygger på personlig kännedom och förtroende, varför personkemin kan bli förvånansvärt avgörande. Arbetet blir även mycket sårbart, då ofta en eller ett fåtal tjänstemän har ansvar för varje enskilt område. Inte minst gäller detta inom departe-

menten⁵⁷. Personberoendet kan också innebära ett demokratiskt problem, om det leder till att arbetet inte får tillräcklig politisk förankring (jämför även avsnitt 1).

4.2 Initiativ- och beredningsfasen – de första mer informella stegen

Inom första pelaren har EU-kommissionen förslagsmonopol, medan den inom de två övriga pelarna delar förslagsrätten med medlemsstaterna. Innan kommissionen har lagt sitt förslag, det som kan kallas initiativ- och beredningsfasen eller den informella fasen, finns störst möjligheter att påverka för en enskild stat. Det finns utrymme att ta egna initiativ och att få inflytande över pågående arbete. Kommissionen har små egna utredningsresurser, varför den till stor del är beroende av konsulter, expertis från medlemsstaterna och inspel utifrån. Till sin hjälp har kommissionen bland annat en rad expertgrupper, med medlemmar som den utser själv, men som ofta kommer från medlemsstaternas förvaltningar. Om en stat själv tar fram ett väl underbyggt och genomtänkt förslag och presenterar det för kommissionens tjänstemän, finns goda möjligheter att de gör det till sitt (om det kommer rätt i tiden). Med väl insatta och konstruktiva experter, kan man också påverka ett pågående beredningsarbete som någon annan tagit initiativ till (kommissionen eller externa aktörer). Förvaltningskommittén har dock fått bilden att Regeringskansliet och myndigheterna i praktiken lägger betydligt mindre resurser här, än i senare faser.

Samtidigt bör det framhållas att de faktiska möjligheterna att agera snarare än att reagera ofta är begränsade. Många frågor uppstår utan att man rimligen hade kunnat förutse det. Det är inte rimligt att förvänta sig att den svenska förvaltningen ska kunna agera i alla frågor samtidigt, utan tillgängliga resurser sätter självfallet gränser. Undersökningarna visar dock att det bör finnas utrymme för att bli mer effektiva än i dag.

⁵⁷ Kommerskollegium (2005).

4.2.1 Tidigare undersökningar visar på att denna fas har låg prioritet

Kommerskollegium (2005) säger i sin undersökning i att ”ingen myndighet ... verkar ha en tydlig strategi för att identifiera och driva frågor på EU-nivå som bedöms vara av nationellt intresse för Sverige eller svenska aktörer”. I avsaknad av strategi, tycktes ofta myndigheterna agera först när kommissionen lämnat förslag till nya bestämmelser. Vissa myndigheter avvaktade dessutom besked från Regeringskansliet. Möjligheten att driva frågor i EU-systemet – antingen själv eller med hjälp av andra medlemsländer – verkade enligt kollegiet inte utnyttjas fullt ut. Insikten att ett mer framsynt och förebyggande (”proaktivt”) EU-arbete behövs fanns dock bland flera myndigheter. Kollegiet föreslog därför att myndigheterna borde ta fram egna EU-strategier. De skulle även ge stöd för den interna styrningen, bland annat för att undvika att enskilda tjänstemäns inställning avgör myndighetens agerande i EU-frågor.

Larsson visar i sin ESO-rapport att Sverige inte är ensamt; medlemsstaterna prioriterar ofta samordningen och styrning av arbetsgrupps- och kommittéarbetet under beslutsfasen samt arbetet med att genomföra beslutet.⁵⁸ För en liten stat ger det dock sannolikt betydligt större genomslag om den deltar aktivt i initiativ- och beredningsfasen, än om den lägger sina resurser på beslutsfasen. I initiativfasen beror en stats inflytande inte på samma sätt på dess storlek, som i beslutsfasen. Snarare får man inflytande genom att visa goda sakkunskaper och komma med väl underbyggda förslag och inlägg. Jacobsson och Sundström (2006) som refererar till en rad undersökningar, såväl övergripande som inom olika sektorer, drar slutsatsen att Sverige inte är någon aktiv och initiativtagande aktör inom unionen. EU-arbetet har enligt dem organiserats för att garantera ett tämligen bundet och osjälvständigt agerande från tjänstemännens sida.

⁵⁸ Ds 2003:16.

4.2.2 Referensgruppen bekräftar till stor del bilden, men inte helt

Nära kontakter med myndigheter är väsentligt för departementen i initiativ- och beredningsfasen, i de fall kompetensen i sakfrågorna i första hand finns på myndigheterna, eller då situationen är sådan att myndigheternas hjälp behövs av andra skäl. Ett nära samarbete med representationen i Bryssel är också viktigt. Kontakterna med andra medlemsstater behöver också lyftas fram enligt referensgruppen. Det kan röra sig om enskilda bilaterala kontakter, professionella nätverk eller olika formationer av likasinnade medlemsstater. Vikten av kontakter med andra medlemsstater är särskilt påtaglig inom andra pelaren. Här är oftast ordförandelandet och rådssekretariatet mer betydelsefulla kontakter än kommissionen.

Förvaltningskommitténs bild är att departementen i allmänhet är väl medvetna om vikten av att agera tidigt. Däremot finns i allmänhet inte någon större systematik, utan initiativ tas utifrån de aktuella frågeställningarna och i mån av resurser. Kommittén vill här särskilt framhålla de riktlinjer som Närings- och Arbetsmarknadsdepartementen som har tagit fram, s.k. ”best practice” inom EU-arbetet, som tar upp arbetssätten inom initiativ- och beredningsfasen:

- Agera tidigt för att få största möjliga inflytande. Förhandlingsutrymmet begränsas av kommissionens förslag och andra länders ståndpunkter.
- Upprätthåll goda kontakter med kommissionen för att få information om vad kommissionen arbetar med och få genomslag för svenska ståndpunkter.
- Sträva efter en tidig politisk förankring av ståndpunkter baserade på en realistisk uppskattning av förhandlingsläget – vart kan vi nå som bäst? Håll i minnet att det är sällsynt att förslag inte leder till beslut.
- Använd ståndpunktspromemorior som kan upprättas redan innan ett förslag presenteras som grund för agerande utåt.
- Överväg informella inspel – de kan ge bra resultat! Förankra tidigt svenska ståndpunkter i riksdagen. Tidigt samråd med myndigheter, näringslivet, arbetsmarknadens parter m.m. stärker svenska positioner och ger möjlighet att de framförs i många olika fora.

Arbetsätten varierar beroende på fråga; det förekommer till exempel att kontakter tas med berörda kommissionstjänstemän. Svenska nationella experter i kommissionen kan då ha en nyckelroll. Vissa departement använder sig, inom ett givet politikområde av beredningsgrupper, som består av tjänstemän inom Regeringskansliet, samt av referensgrupper, där deltagare utifrån, t.ex. näringslivet och ickestatliga organisationer, ingår. För att identifiera viktiga frågor för Sverige, tillsätts ibland arbetsgrupper med deltagare från berörda departement, myndigheter och övriga intressenter.

Representationen i Bryssel har en viktig roll som ”örat emot marken” och för inspel på ett tidigt stadium i frågor där det redan finns en politisk inriktning. Det är viktigt att få signaler från representationen om vilka informella vägar som står öppna i ett givet läge och skapa möjligheter att bl.a. i ett tidigt skede påverka förslag från kommissionen.

Departementen samarbetar självfallet med sina myndigheter i denna fas, men flera bedömer att för lite tid läggs på detta arbete till följd av resursbrist. Ibland läggs uppdrag ut på en myndighet om underlag behövs för att ta ett initiativ gentemot exempelvis kommissionen i en viss fråga. Även uppdrag till särskilda utredare förekommer.

En del departement tar upp denna fas informellt i anslutning till myndighetsdialogen, men i de flesta fall är det fråga om löpande, informella kontakter. Företrädare för myndigheterna deltar i planeringsmöten som vissa departementet håller, vanligen halvårsvis. Även veckovisa telefonmöten tillsammans med myndigheterna och representationen i Bryssel förekommer.

Det varierar hur deltagare i expertgrupper (kommissionens experter) utses; ibland hör kommissionen av sig direkt till de experter som den vill ha med, i andra fall till myndigheten eller till departementet. Ibland meddelar kommissionen att Sverige har möjlighet att utse en expert, vilket då departementet ombesörjer. Det är oftast företrädare för myndigheter, men även forskare. Deltagaren nomineras i vissa fall genom Regeringskanslibeslut, men i många fall fattas inget formellt beslut. Enligt vissa departements arbetsordningar är det respektive enhetschef som beslutar om förslag till deltagare i kommissionens expertgrupper. Någon anger att om det är en myndighetstjänsteman som deltar som expert, kan hon eller han även nomineras av myndigheten.

4.3 Beslutsfasen på unionsnivå – den ”formella” fasen

När ett förslag väl är lagt, vidtar behandlingen i rådet och parlamentet, beslutsfasen eller den ”formella” fasen. Här är förhållandena mer låsta. Förhandlingarna kommer självfallet att handla om det konkreta förslaget och kretsa kring den inriktning som kommissionen har valt. Den enskilda medlemsstaten har begränsade påverkansmöjligheter, särskilt gäller det småstater som Sverige. Sena viljeyttringar och påtryckningar, kan möjligen ge resultat för de största staterna såsom Tyskland och Frankrike. Endast som en i en större likasinnad grupp kan Sverige normalt påverka utgången av processen på något mer avgörande sätt.

4.3.1 Beslutsprocessens gång

Arbetet i ministerrådet går i princip till så att en arbetsgrupp på tjänstemannanivå först bereder ett förslag, ibland utifrån en riktlinjediskussion på ministernivå. När den beredningen är färdig, tas frågan upp av medlemsstaternas ständiga företrädare, i form av EU-ambassadörerna eller deras ställföreträdare, i en särskild kommitté kallad Coreper. Det utgör ett permanent arbetsutskott till ministerrådets olika sammansättningar (det finns en sammansättning av rådet för varje övergripande beslutsområde samt ett allmänt råd i form av utrikesministrarna). Coreper behandlar och förhandlar de utestående frågorna om förslaget. Först därefter tas förslaget upp till ministrarna för debatt om de återstående problemen och sedan beslut. Om inga olösta frågor kvarstår, fattas beslut utan debatt. Självfallet kan ett förslag vid behov föras upp flera gånger till ministernivå för vägledning och sedan återförvisas nedåt i beredningskedjan.

Inom allt fler politikområden beslutar ministerrådet och Europaparlamentet på lika villkor om ett förslag, i ett slags tvåkammar-system. Det krävs då att rådet och parlamentet båda godkänner ett lagförslag för att det ska antas och träda i kraft. Parlamentet arbetar liksom de nationella, med utskott som hanterar förslagen och med beslut i plenum. Om fördragsändringarna träder i kraft vid årsskiftet 2008–2009 kommer tvåkammar-systemet att bli huvudregeln för lagstiftning.

När sedan ett lagförslag antagits, får kommissionen ofta i uppdrag att anta tillämpningsföreskrifter. Medlemsstaterna har insyn i

denna process genom de s.k. genomförandekommittéerna (se även avsnitt 3.4).

Under den formella beslutsprocessen pågår självfallet samtidigt ett ”informellt” arbete, som inbegriper kontakter med rådssekretariatet, Europaparlament och med andra medlemsstater. Detta arbete är viktigt för förhandlingen, men ansvarsfördelningen är svår att formalisera, då många kontakter, som t.ex. med Europaparlamentet, till del är beroende av personliga nätverk och liknande. Ett nära och pragmatiskt samarbete krävs enligt referensgruppen mellan Regeringskansliet, myndigheterna och representationen, då det ofta handlar om korta tidsfrister.

Det finns forskning som tyder på att Sveriges arbete med den formella fasen är framgångsrikt. En undersökning gjordes vid European University Institute i Florens av vilka andra som medlemsstaterna helst samarbetar med. Sverige rankas bland de främsta av övriga medlemsstater.⁵⁹ Detta säger i sig inget om resultaten, men visar att Sverige har lyckats förhållandevis väl med att bygga nätverk och att samarbeta med andra företrädare i rådets olika arbetsnivåer. Andra forskare har genmält emot detta att de reella resultaten av Sveriges insats i rådet inte lika entydigt visar på framgång; bland annat röstar Sverige nej i större utsträckning än andra.⁶⁰

4.3.2 Arbetssätten i Regeringskansliet

För denna fas finns ett formaliserat arbetssätt i Regeringskansliet, liksom omfattande kontakter med myndigheterna, formella och informella. Rutinerna för arbetet har slagits fast i cirkulären om EU-handläggningen. Samtidigt ser dock EU-samarbetet mycket olika ut mellan politikområdena. Trots att således departementen måste ha delvis olika arbetssätt, har de flesta har inte några egna skriftliga rutiner eller riktlinjer. Cirkulären styr inte heller myndigheterna, men det finns i allmänhet inte dokumenterat hur samarbetet med dem ska gå till. Ett positivt undantag är Miljödepartementet som har en särskild ”Handledning för beredning av EU-ärenden”. Dessutom har departementet riktlinjer för EU-arbetet med myndigheterna som har tagits fram gemensamt med Naturvårdsverket,

⁵⁹ Naurin (2007), DN (2007a).

⁶⁰ DN (2007b).

Kemikalieinspektionen och Boverket. Även Utbildningsdepartementet har utarbetat egna rutiner.

Flera departement samråder regelbundet med myndigheterna vid förmöten och veckovisa telefon- eller videomöten. Ett exempel är Jordbruksdepartementet som har ett etablerat arbetssätt med s.k. tjänstemannaberedningar varje vecka, där myndigheterna deltar via videouppkoppling. Inledningsvis var beredningarna en intern arbetsgrupp, men i och med ordförandeskapet år 2001 bjöds myndigheterna in. Erfarenheterna av detta var mycket positiva, varför arbetssättet har behållits. Tjänstemannaberedningarna äger rum två gånger i veckan och där kan alla typer av EU-frågor tas upp, alltifrån instruktioner inför arbetsgrupper till talepunkter och förhandlingsstrategier inför rådsmöten. Särskilda EU-beredningar för statsrådet hålls dessutom en gång i veckan. Departementet har däremot inte några gemensamma, skriftliga riktlinjer för samarbetet med myndigheterna.

Närings- och Arbetsmarknadsdepartementens riktlinjer i form av "best practice" har redan framhållits som ett föredöme. För arbetet med EU:s sysselsättningsriktlinjer inom arbetsmarknadsområdet finns dessutom särskilda rutiner.

För den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) har UD en detaljerad intern rutin för ministerrådets grupp för utrikesrådgivare, dess kommitté för utrikes och säkerhetspolitik samt rådet för yttre förbindelser. En särskild "GUSP-handbok" har också utarbetats och tjänar som stöd för departementets arbete.

Socialdepartementet har utarbetat egna lathundar för rådsarbetsgruppsmöten och Coreper, som ett komplement till EU-cirkulären. De finns tillgängliga via intranätet.

I allmänhet är uppdelningen mellan departementen och myndigheterna sådan att departementen representerar Sverige i rådets olika arbetsnivåer, medan myndigheterna gör det i kommissionens expertgrupper och kommittéer. Det gäller dock långt ifrån alla områden, likaså varierar deltagandet utifrån vilka frågor som står på dagordningen. Ofta finns samma tjänstemän från myndigheten med i rådsarbetet som har deltagit kommittéarbetet. När myndighets-tjänstemän deltar i kommissionens kommittéer och expertgrupper, tas instruktionen fram utifrån ett yttrande från myndigheten.

I en del departementet del handlar det mest om en informell dialog med myndigheterna. I rådsarbetet bidrar de i dessa fall med expertkunskaper, men deltar sällan i möten. Å andra sidan händer det inom andra områden att en myndighet av resursskäl företräder

Sverige i även i lagstiftningsfrågor i rådsarbetsgrupper. Självfallet ska det då finnas en instruktion från departementet.

I de fall myndighetstjänstemän företräder Sverige i rådets arbetsgrupper eller kommissionens verkställighetskommittéer, ska de enligt regeringens instruktion utses av Regeringskansliet.⁶¹ I praktiken varierar det på vilken nivå som beslutet fattas och om det är formellt eller informellt. Ofta företräds Sverige i stället enligt en etablerad praxis. I vissa departement är beslutet delegerat till enhetschefen, i några fall fattas Regeringskanslibeslut (s.k. departementsprotokoll). Förvaltningskommitténs intryck att rutinerna, i den mån det finns några, varierar betydligt emellan departementen och även inom dem. Det ofta förekommande informella arbetssättet verkar även i allmänhet gälla när Sverige ska företrädas av en tjänsteman från en förvaltningsmyndighet. Formella förordnanden verkar vara mer undantag än regel.

4.4 Den "nationella" fasen – EU-beslutet införlivas och tillämpas

Med denna fas avses såväl att införliva besluten i svensk rätt, som själva tillämpningen av reglerna. Införlivandet kan ses som en förlängning av den formella lagstiftningsfasen på EU-nivån, men hänger ändå intimt samman med tillämpningen eftersom besluten fattas på den nationella nivån, vare sig det är av riksdagen, av regeringen eller av myndigheter på delegation. Vidare kan det ibland finnas ytterligare en oönskad del i kedjan; "överträdelsefasen". Ett argument emot att identifiera överträdelser som en särskild fas är att Sverige självfallet bör försöka undvika att över huvud taget hamna här. Att sådana situationer uppstår kan man dock inte bortse ifrån.

Några ord om begreppen kan vara på sin plats här. Ofta används i "EU-jargong" uttrycket "implementera" som en direkt översättning från engelskan. Uttrycket bör dock av uppenbara skäl undvikas i myndighetsspråket. Inte minst har det ofta en otydlig syftning, används gärna svepande och främjar definitivt inte begripligheten för läsaren. En engelsk ordbok definierar verbet *implement* med "to carry out; put into action".⁶² En ofta använd – och korrekt – svensk översättning är "genomföra", men även "förverkliga" är helt godtagbart och flera andra möjliga begrepp finns. Oavsett vad

⁶¹ Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet.

⁶² Collins Dictionary.

man väljer, täcker begreppet alla åtgärder som vidtas för att förverkliga ett beslut på EU-nivå; de är således inte särskilt precisa. I detta ryms alltså för det första att beslutet ofta måste omsättas i svensk rätt genom en författning av något slag; lag, förordning eller föreskrift. Detta gäller EG-direktiv och brukar kallas att *införliva* rättsakten. EG-förordningar får dock inte omsättas i nationell rätt, utan tillämpas direkt. De kan dock behöva *kompletteras* i nationell författning i vissa avseenden. För det andra ska således rättsakterna, både de som införlivats och de som gäller direkt, sedan *tillämpas* av svenska myndigheter. Här gäller att EG-rättsakterna oavsett form gäller före svensk lag och annan författning.

Man bör komma ihåg att alla EU-beslut inte är i form av rättsakter; även policybeslut ska beaktas och på lämpligt sätt genomföras av svenska myndigheter. Ibland kan sådana policybeslut, liksom även en del lagstiftning och rättspraxis, vara horisontella, alltså att de ska tillämpas inom en rad sakområden. Ett betydelsefullt exempel är självfallet inre marknaden. Lissabonstrategin rör likaså en lång rad områden. EU:s internationella utvecklingspolitik måste också beaktas inom flera politikområden, inte minst handels-, jordbruks- och fiskeripolitiken.

När besluten ska införlivas i svensk rätt och tillämpas inom riket är det inte längre fråga om påverkan, annat än i fråga om hur effektivt verkställigheten sköts och hur verkningsfulla de valda lösningarna är. I negativ mening kan man självfallet påverka genom obstruktion, att helt eller delvis underlåta att tillämpa. Det förekommer enligt undersökningar, både medvetet och omedvetet. I vissa fall har, bland annat enligt Kommerskollegium och Statskontoret, svenska myndigheter underlåtit att tillämpa regler fullt ut eftersom de ansett att tillämpningen skulle ha givit oönskade eller orimliga följder, såsom arbetstidsdirektivet. I andra fall kan uppfattningen vara att svenska regler duger som de är, medan en grundligare undersökning kanske skulle ha visat på brister eller otillräckliga resultat. Brister i tillämpningen kan således bero på praktiska svårigheter, rentav på självgodhet, eller bristande insikt och kunskap. I normalfallet är dock inriktningen given och resultatet beror på hur effektivt berörda myndigheter handlar. Denna fas innebär dock med nödvändighet en omfattande arbetsinsats.

4.4.1 Allmänt om att genomföra EG-rättsakter

Oftast behövs det för att genomföra EG-direktiv nya eller ändrade föreskrifter i medlemsstaterna. En EG-förordning är direkt tillämplig i medlemsstaterna och får inte omsättas i nationella rättsregler, men det kan finnas anledning att utfärda kompletterande föreskrifter. I vissa fall anger EG-förordningarna att nationella författningar ska eller kan utfärdas för att fylla ut, göra undantag från eller på annat sätt komplettera. Det vanligaste är dock att myndigheterna själva bedömer att svenska föreskrifter behövs för att en EG-förordning ska kunna tillämpas och få genomslag. Förvaltningsmyndigheterna har dock inte någon egen befogenhet att meddela föreskrifter. De utfärdar föreskrifter enbart på bemyndigande från regeringen som därmed har det yttersta ansvaret. En del av föreskrifterna är sådana att de för Sveriges del kan beslutas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av en myndighet under regeringen.⁶³

Myndigheternas författningsarbete påverkas starkt av EU-lagstiftningen inom många sektorer, eftersom EU:s institutioner i stor utsträckning beslutar om rättsregler som ligger inom områden där förvaltningsmyndigheterna har bemyndigande att utfärda föreskrifter. Förvaltningsmyndigheterna ansvarar således för en del av den nationella normgivningen.⁶⁴ Statskontoret har påpekat att myndigheter som har bemyndiganden inom områden där EU-regler finns eller kommer att finnas, noga måste bevaka hur EG-rätten utvecklas. Bevakningen omfattar inte endast nya rättsakter utan också EG-domstolens praxis.⁶⁵

Utredningen *EG och grundlagarna* (SOU 1993:14) framhöll att den nationella fördelningen av normgivningskompetensen inte påverkas av EU-rätten. Förordningar kan kompletteras och direktiv omsättas enligt den kompetensfördelning som gäller för inhemsk normgivning. Utredningen menade exempelvis att ingenting hindrar att det som gemenskapsrättsligt är verkställighetsföreskrifter kan beslutas av riksdagen, om föreskriften enligt regeringsformen fordrar lagform (se s. 180f).

Lagrådet har kritiserat regeringen för att EU-rätten omsätts utan riksdagsbehandling. Kritiken framfördes i samband med ett

⁶³ Statskontoret (2000).

⁶⁴ Statskontoret (2000).

⁶⁵ Statskontoret (1996).

förslag från regeringen om att genomföra ett nytt direktiv.⁶⁶ Förslaget till lagändring innehöll inte några nya materiella regler som var avsedda att uppfylla villkoren i direktivet. I stället var avsikten att ansvarig myndighet skulle meddela erforderliga föreskrifter med stöd av ett bemyndigande i lag. Den valda lagstiftningsmetoden medför emellertid enligt Lagrådet att det inte får möjligheten att kontrollera om direktivet materiellt sett genomförs korrekt.

Metoden bör enligt Lagrådet användas endast undantagsvis, eftersom både riksdagen och Lagrådet lämnas utanför normgivningsprocessen. I det aktuella fallet medgavs dock att det var möjligt att föreskrifterna skulle komma att få ett så tekniskt innehåll att de inte lämpligen borde ingå i lagen. Lagrådet tillägger samtidigt att det från EG-rättslig synpunkt inte möter något hinder att föreskrifter beslutas av en förvaltningsmyndighet. Kritiken gäller således konsekvenserna av den inhemska normgivningen, såtillvida att riksdagen inte får någon insyn i de materiella regler som kommer att beslutas och att Lagrådets granskning här omöjliggörs.

Lagrådet har vidare vid flera tillfällen kritiserat att rambeslut på EU-nivå godkänns i riksdagen, innan lagförslag som ska införliva beslutet föreligger.⁶⁷ Rambeslut är bindande för EU:s medlemsstater, när det gäller vilka mål som skall uppnås, men det överläts på de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för att nå målen.

Beredningen skiljer sig enligt Lagrådet från vad som normalt tillämpas i samband med internationella överenskommelser som kräver lagstiftning. Den gängse principen är att frågor om följdlagstiftning tas upp samtidigt som frågan om godkännande av överenskommelsen. Lagrådet slår fast att ordningen är naturlig eftersom det först genom följdlagstiftningen blir klart vilka de närmare konsekvenserna av ett godkännande blir. Visserligen har Lagrådet förståelse för att det kan finnas anledning att i vissa hänseenden särbehandla EU-rambeslut i förhållande till internationella överenskommelser. Lagrådet ser emellertid som angeläget att framhålla att kraven på beredning inte generellt bör ställas lägre när det gäller rambeslut och därav föranledd lagstiftning än vid andra former av internationella överenskommelser.

⁶⁶ Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2008-02-13 om genomförande av det nya maskindirektivet (2006/42/EG) m.m.

⁶⁷ Se Lagrådets yttranden den 13 december 2002 över förslag till bl.a. lag om straff för terroristbrott, den 27 juni 2003 över förslag till bl.a. lag om överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder samt den 26 maj 2008 om Sveriges antagande av rambeslut om kampen mot organiserad brottslighet.

4.4.2 Kommerskollegiums undersökning visade på stora brister, men inte överallt

En stor majoritet av myndigheterna ansåg enligt kollegiet att svensk lagstiftning generellt sett är överlägsen EU-systemets.⁶⁸ Andra yttrade sig dock kritiskt just över denna attityd att så starkt skilja mellan ”vi och dem”. En del myndigheter avfärdade EU-systemet som tungrott, detaljstyrt och formalistiskt. De myndigheter som är nationella aktörer i ett integrerat europeiskt system anser dock att det inte råder några som helst tvivel om att svensk lag måste anpassas för att följa EU:s regelverk. För några myndigheter var EU-hanteringen en integrerad del i den dagliga verksamheten. För andra, där arbetet bedrivs i två separata spår, drogs slutsatsen att de ofta valde att prioritera det nationella arbetet framför EU-ärenden.

Problem vid införlivandet berodde enligt kollegiet ofta på sen start, i jämförelse med andra EU-länder. I flera fall dröjde det ett år innan myndigheterna fick besked om vem som skulle införliva en ny rättsakt. I de fall en svensk lag- eller förordningsändring krävdes, var regeringen sen med förslag till ändringar. Detta hanterades på olika sätt av myndigheterna:

- *Införliva direkt:* att vinna tid genom att avstå från att bearbeta, utan i stället införliva utan att tolka och överföra.
- *Ta eget initiativ:* att arbeta med tillämpningen samtidigt som nya rättsakter tas fram i Bryssel.
- *Avvakta:* påbörja inget arbete förrän ett formellt beslut har fattats och en uttrycklig beställning kommit från regeringen.

Även medvetna dröjsmål förekommer enligt Kommerskollegium. Flera myndigheter uppgav att det hade förekommit att departementet uttryckt önskemål om att vissa direktiv inte skulle införlivas. Vissa myndigheter uppfattade sig även ha mandat att värna svenska särregler; några medgav att det förekommit att man ”tagit sig nationella friheter”. Ett fåtal hade exempel där enskilda handläggare medvetet hade försökt kringgå nya EU-bestämmelser.

Myndigheterna kritiserade samordningen, såväl emellan dem själva som med Regeringskansliet. Ansvarsförhållandena dem emellan ansågs otydligt beskrivna; det framgick inte på vilket sätt underlag och initiativ till ny lagstiftning ska tas fram, eller vem som ska göra

⁶⁸ Kommerskollegium (2005).

det. Det betonades att många myndigheter har ett fungerande samarbete med sina fackdepartement, men att samordningen inte fungerade i större EU-frågor som rörde flera departement eller myndigheter.

Kommerskollegium menade att den svenska lagstiftningsprocessen inte är anpassad till arbetet i EU. Lagstiftningsarbetet bör påbörjas så att ett lagförslag kan vara klart så snart som rådet och parlamentet har fattat beslut. I dag tillsätts ofta en utredning eller inleds lagstiftningsarbetet i departementet först när beslutet har fattats på unionsnivå. Ofta har dock effekterna redan utretts och remissinstanserna getts möjlighet att lämna synpunkter i samband med kommissionens förslag i en grönbok, vitbok eller liknande. Mindre omfattande införlivande innebär dessutom ofta ett rent tekniskt genomförande.

4.4.3 Ett exempel: det svenska införlivandet av PSI-direktivet

Hur detta direktiv införlivades är ett exempel på när regeringen väljer en minimalistisk ansats, att förändra så litet som möjligt av befintlig svensk reglering.

Europaparlamentet och EU-rådet antog år 2003 ett direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn, kallat PSI-direktivet (2003/98/EG). Syftet är att säkerställa att marknaden för offentlig information fungerar och att främja utvecklingen av en konkurrenskraftig europeisk informationsindustri byggd på återanvändning av offentlig information. En stor utvecklingspotential bedöms finnas, inte minst i Sverige. I direktivet anges minimiregler för att få utnyttja information som finns hos myndigheter.

Sverige införlivade direktivet i svensk rätt efter närmare fem år, genom förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter. Våra grannländer, även Norge, har däremot valt att lagstifta. Ett grundläggande problem med att inte lagstifta är att det således inte finns lättillgängliga förarbeten (vare sig utredningsbetänkande eller proposition) som vägledning när myndigheterna ska tillämpa reglerna. Även Lagrådets kritik som återges ovan har bäring här.

Förklaringen till hanteringen i Sverige är säkerligen att det svenska regelverket bedömdes uppfylla de grundläggande kraven i direktivet, genom bestämmelserna om handlingsoffentlighet och andra förvaltningsregler i förvaltningslagen, sekretesslagen, verksförord-

ningen och avgiftsförordningen. Kommissionen godtog dock inte detta som tillräckligt, varför regeringen sedermera beslutade att införliva direktivet i en förordning⁶⁹.

Sedan förordningen införts, har emellertid kommissionen framfört ytterligare kritik. För det första gäller förordningen endast förvaltningsmyndigheter under regeringen, medan direktivet har ett bredare tillämpningsområde som också infattar bland annat kommunala myndigheter. Direktivets bestämmelser är tvingande, medan förordningen kan åsidosättas av andra bestämmelser som utfärdas av regeringen. Kommissionen är inte heller nöjd med hur avgifter fastställs. Slutligen har den svenska förordningen ett överklagandeförbud, medan direktivet förskriver en rätt att överklaga.

Regeringen har som sagt utgått ifrån att tvingande regler finns i tillämplig lagstiftning. Genom att andra författningar gäller i stället, om de innehåller tillämpliga bestämmelser som avviker från förordningen, kan relevanta beslut överprövas med stöd av tryckfrihetsförordningen eller förvaltningslagen.

Direktivets föreskriver också att medlemsstaterna ska underlätta att söka efter handlingar som kan vidareutnyttjas, helst via Internet. Förordningen lägger över ansvaret på de enskilda myndigheterna som ska se till att det finns en allmänt tillgänglig förteckning över information som myndigheten tillhandahåller för vidareutnyttjande.

Det finns en möjlighet i direktivet att använda licenser för vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga sektorn. Medlemsstater som använder sådana ska se till att standardiserade licenser finns tillgängliga. Regeringen har även här överlämnat frågan till de enskilda myndigheterna. Man måste därmed räkna med att eventuella licenser kommer se olika ut från område till område och att ett samtidigt vidareutnyttjande av information från flera myndigheter riskerar att försvåras. Det saknas därmed en överblick över vilka villkor som förekommer i licenserna och om dessa utformats på ett sätt som är förenligt med direktivet.

En ytterligare komplikation i Sverige som inte alls har hanterats, är att myndigheterna här har kommit långt i att utnyttja den information som de besitter i egen konkurrensutsatt verksamhet. De myndigheter som enligt direktivet ska göra information tillgängligt för näringsidkare, kan således samtidigt vara konkurrenter till dem. Konkurrensverket tog upp detta i sitt yttrande till Finansdepartementet över Avgiftsutredningens betänkande (SOU 2007:96); verket

⁶⁹ Dnr Fi2006/3375.

”anser att denna förordning är otillräcklig med hänsyn till kravet på konkurrensneutrala villkor för berörda aktörer.⁷⁰

4.4.4 Referensgruppens instämmer i problemen med införlivandet

Genomförande och införlivande av EG-rätt i Sverige är ett brett område, där det enligt referensgruppen finns tydliga och identifierade problem. Den svenska lagstiftningsmodellen passar inte alltid för att genomföra direktiv, där medlemsstaterna ofta har strikta tidsfrister att rätta sig efter. Ett normalt lagstiftningsförfarande (SOU – remiss – Ds – lagrådsremiss – proposition – riksdagsbehandling – tillämpningsföreskrifter) tar ofta lång tid. Samtidigt har den svenska lagstiftningsprocessen syftet att ge en hög kvalitet i lagstiftningen. Ett särskilt förfarande för att införliva direktiv skulle därför enligt gruppen knappast innebära en förbättring. Referensgruppen framför möjligheten att redan under förhandlingarna starta arbetet med genomförande, t.ex. genom att gå igenom svensk lagstiftning för att skapa överblick över vilka förändringar som kommer att behövas. Detta skulle också kunna vara ett kvalitativt bidrag till förhandlingsprocessen. Det är samtidigt enligt referensgruppen väsentligt att en sådan process inte tillåts undergräva möjligheterna att driva svenska sakintressen i förhandlingarna.

Ett ytterligare förslag som har diskuterats i Regeringskansliet, är att behandla frågeställningar för införlivandefasen redan i den ståndpunktspromemoria som tas fram i viktigare EU-frågor. Motargumentet är den korta tid som ibland står till förfogande för att ta fram en ståndpunktspromemoria – och vikten av att den inte fördröjs.

Viktigt för att korrekt införliva direktiv i svensk rätt är att kunskapen från förhandlingsfasen tas till vara. Den tjänsteman som förhandlade rättsakten i Bryssel bör om möjligt på lämpligt sätt delta i införlivandet i svensk rätt.

Ett intressant exempel på ett nytt arbetssätt är *Tjänstedirektivsekretariatet* inom UD:s enhet för främjande och EU:s inre marknad. Den har samordningsuppdraget för att införliva EU:s tjänstedirektiv, ett uppdrag som ligger på samtliga departement.

⁷⁰ Konkurrensverkets yttrande 2008-04-09, dnr 43/2008.

Tillämpningen ser också olika ut på olika politikområden, beroende på vilka befogenheter ("kompetens") unionen har och hur mycket verkställighetsmakt som rådet delegerar till kommissionen. Regelverket på inre marknads- och konkurrensområdet har pekats ut som särskilda problem, eftersom de potentiellt rör alla myndigheter, även dem som normalt inte är inblandade i EU-arbetet. De gäller också utan att fördenskull alltid avspeglas i svenska sektorsregleringar.

I allmänhet finns inga skriftliga rutiner i Regeringskansliet för denna fas. Ett undantag har redan nämnts, direktivet 98/34/EG om notifiering av tekniska föreskrifter, för vilket ett särskilt RK-cirkulär tagits fram. Det finns även en grupp för notifieringssamråd med ansvariga tjänstemän inom alla departement. Dessa åtgärder har enligt referensgruppen inte varit helt tillräckliga. Det förefaller finnas brister i kunskaperna om proceduren enligt direktivet. Delvis kan problemet bero på svårigheten att få genomslag för horisontella aspekter av EU-arbetet.

4.4.5 "Överträdelsefasen" – när införlivandet inte fungerar

Kommissionen har möjlighet att vidta åtgärder gentemot medlemsstater som inte införlivat EU-lagstiftning eller som tillämpar den felaktigt (se även avsnitt om unionens förvaltningsrätt). I förlängningen kan frågan tas upp i EG-domstolen som har möjlighet att utdöma böter och viten. Det kan röra sig om stora belopp; ett exempel är problem med fiskeritillsynen i Frankrike som ledde till böter på motsvarande runt 250 miljoner kronor samt ett vite om över en halv miljard kronor per halvår, till dess åtgärder hade vidtagits⁷¹. Sverige har hittills varit förskonat från sådana belopp, men problem med införlivande och tillämpning förekommer som kan leda till överträdelseärenden. Inom jordbruksadministrationen finns exempelvis svårigheter med att leva upp till tillsynskraven, som potentiellt kan kosta staten stora belopp om de inte åtgärdas.

Arbetet med överträdelseärenden bedrivs inom Regeringskansliet i enlighet med ett cirkulär med *Riktlinjer för beredning av överträdelseärenden enligt artikel 226 i EG-fördraget*. Under våren 2008 har ett pilotprojekt startat inom Regeringskansliet som en del av europeiska kommissionens reformering av processen för över-

⁷¹ Mål C-304/02 kommissionen mot Franska republiken (ungefärliga belopp i svenska kronor enligt växelkursen gentemot euro i november 2008).

trädelseärenden. Pilotprojektet syftar till att kunna lösa vissa ärenden redan innan ett överträdelseärende öppnas, genom mer informella kontakter direkt mellan medlemsstaten och den som klagat till kommissionen.

I förhållande till myndigheter och kanske främst till kommuner kan problem uppstå till följd av skillnader mellan ansvar gentemot EU och den nationella kompetensen. Regeringen ansvarar för överträdelser gentemot kommissionen, EG-fördragets väktare. Bakom överträdelser kan dock ligga myndighetsutövning mot enskild eller kommuners utövande av sitt grundlagsskyddade självstyre. Detta torde inte vara något nytt problem inom internationell rätt, men frågeställningen kan ha blivit vanligare genom EG-fördragets långtgående rättigheter för enskilda.

5 Förändringsbehov inom styrning och samarbetsformer

Myndigheterna i Kommerskollegiums undersökning år 2004 efterlyste bättre styrning i EU-frågor, mot bakgrund av bland annat osäkerhet om vilka mandat som man har vid förhandlingar. Enligt kollegiet var det problem som hängde samman med styrningen av statsförvaltningen. Europasamarbetet borde kunna betraktas offensivt; det ger helt nya möjligheter till nätverkande, till påverkan och till inflytande. Kollegiet menade att svenska myndigheter, trots att detta förutsågs redan före det svenska EU-inträdet, begränsats i sina möjligheter att hitta ett naturligt och proaktivt förhållnings-sätt. Sverige går då miste om möjligheter att delta tidigt i EU:s beslutsprocess och att ta till vara svenska intressen i samspel med andra.

Förvaltningskommittén har i detta avsnitt samlat synpunkter på behoven av att förändra hur myndigheterna styrs och hur departementen och myndigheterna samarbetar.

5.1 Nya arbetssätt behövs

Bristerna i styrning, samordning och strategiarbete som framförs i Kommerskollegiums rapport, anser kollegiet kan åtgärdas inom ramen för nuvarande organisation av förvaltningen.⁷² Statskontoret

⁷² Kommerskollegium (2005).

hade enligt kollegiet tidigare bedömt att det inte behövdes några grundläggande förändringar för den svenska beredningen av EU-beslut. Formella rutiner, såsom skriftliga instruktioner, föreslogs för att förbättra insynen och ansvarutkrävandet, vilket också har genomförts. Mot det ställer kollegiet att forskare anser att europeiseringen gör det nödvändigt att tänka på nya sätt när det gäller organiseringen av förvaltningen. Viktiga överväganden och beslut formas i nätverk mellan byråkratier, expertis och företag som enligt forskare kräver en flexibilitet i myndigheternas arbete. En tydlig ledning för myndigheten och en ökad betoning av strategiskt tänkande efterlystes.

I beslutsprocesserna på unionsnivån grundläggs besluten tidigt i vad som kallas ”europeiska nätverk”. För att Sverige ska kunna dra nytta av den inre marknaden – och vara en aktiv och konstruktiv medlemsstat – krävs att myndigheterna kan agera i dessa nätverk. Kommerskollegiums uppfattning är detta arbetssätt måste bejakas, om Sverige ska kunna bli mer proaktivt. Det framhålls vara fullt möjligt inom ramen för nuvarande organisation av förvaltningen, oavsett om det är tjänstemän från Regeringskansliet eller från förvaltningsmyndigheterna som företräder Sverige. Det som krävs är att regeringen utnyttjar sina styrinstrument på rätt sätt.

Uppgifter måste enligt kollegiet delegeras och kraven på redovisning öka. Skriftliga instruktioner och regelbundna redovisningar av EU-arbetet som Statskontoret hade föreslagit, anser kollegiet att undersökningen visade inte är tillräckliga. Kollegiet menade att det inte är praktiskt möjligt att till varje enskilt förhandlingstillfälle ta fram en skriftlig instruktion. För att den svenska förvaltningsmodellen ska fungera på ett effektivt sätt, måste uppgiften formellt delegeras till myndigheterna att driva en av regeringen fastställd linje. Med en sådan delegering ska enligt Kommerskollegium följa de befogenheter som krävs, men också ökade krav på redovisning och uppföljning. Regeringen måste ha tillräckliga underlag för att styra förhandlingsarbetet och ge riksdagen tillräckligt underlag för den demokratiska kontrollen.

5.2 Styr genom tydligare regler och strategier

Myndigheternas möjligheter att vara framsynta och förebyggande ("proaktiva") i EU-arbetet skulle förmodligen öka om de fick en tydligare regelstyrning som betonade EU-regelverkets ställning och om de antog EU-strategier, framhåller Kommerskollegium vidare.

I svaren på enkäten från Utredningen om versförordningen (SOU 2004:23) framhölls också att det vore att föredra att myndigheterna gavs ett större eget ansvar för arbetet i kommissionen och kunde vara mer direkt verksamma i arbetet i frågor som myndigheten ansvarar för nationellt. Den kompetens som finns hos myndigheterna skulle då användas bättre. Det anfördes också att myndigheterna borde ha möjlighet att själva etablera kontakter inom EU utan att gå via regeringen. Synpunkten framkom att det av myndighetens instruktion eller regleringsbrev tydligare borde framgå i vilken omfattning och i vilka former myndigheten ska arbeta inom EU.

Om vad myndigheten ska göra i EU arbetet i stort, ansåg utredningen att det förhållandet att myndigheternas verksamhet är så varierande gör att det är svårt att detaljstyra vad myndigheterna ska göra i myndighetsförordningen. I klagörande syfte kan det dock vara lämpligt att, för de myndigheter som deltar mer aktivt i EU-arbetet, i instruktion eller regleringsbrev ange i vilka EU-organ som myndigheten ska vara verksam. Det problem som några små myndigheter pekade på, nämligen att de har svårt att få resurserna att räcka till om det krävs alltför mycket av dem i EU-arbetet, skulle enligt utredningen kunna motverkas om det redan i regleringsbrevet kunde göras klart ungefär vad som kommer att krävas av myndigheten i EU-arbetet.

5.3 Samordningen kan behöva ses över

Få myndigheter var i Kommerskollegiums undersökning nöjda med samordningen av EU-frågor som berör flera departement eller flera myndigheter. Ansvaret är oklart och ärenden kan hamna mellan stolarna. Det gäller bland annat hur en ny rättsakt ska införlivas i svensk lag och vem eller vilka som ska ansvara för det. Det finns samordningsproblem såväl mellan departement och myndigheter, som myndigheterna sinsemellan. En del av dessa problem borde enligt kollegiet kunna lösas genom förtydliganden i myndig-

heternas instruktioner, men det bedömdes också finnas behov av en allmän översyn av samordningen.

Utredningen om verksförordningen rapporterade att några myndigheter hade efterfrågat en uppstramning av samordningen mellan departement och myndighet och menat att bättre rutiner inom Regeringskansliet skulle leda till högre effektivitet. Statens folkhälsoinstitut påpekade att det finns flera och viktiga frågor som påverkar folkhälsan inom andra departement och politikområden (såsom jordbruk, miljö, alkoholskatter, läkemedelsregler) som faller mellan stolarna i samarbetet med Regeringskansliet.

5.4 Förändrad arbets- och ansvarsfördelning är mindre viktigt än styrningen och arbetsätten

Förvaltningskommittén har enligt direktiven i uppdrag att lämna förslag om hur ansvar och uppgifter bör fördelas mellan Regeringskansliet och andra myndigheter i frågor som rör EU-samarbetet. Denna fråga har kommittén tagit upp med sin referensgrupp.

Enligt Kommerskollegiums intervjuundersökning rådde en bred samsyn bland myndigheterna att den svenska förvaltningsmodellen är väl lämpad för svenska förhållanden samt att den har flera förtjänster. En svaghet som flera myndigheter lyfte fram var en oklar gräns för myndigheternas självständighet. De intervjuade uttryckte ett behov av bättre styrning från regeringen.

Enligt riktlinjer för myndigheternas instruktioner ska EU-arbetet regleras i instruktion och regleringsbrev för myndigheter som på något sätt har en särskilt aktiv roll i EU-arbetet. För övriga myndigheter ska det räcka med myndighetsförordningens bestämmelser om myndigheternas skyldighet att bistå regeringen i EU-arbetet och annat internationellt samarbete.

Hur myndigheterna ska delta i EU-arbetet och vilka skyldigheter de har enligt EG-rätten bör dock enligt referensgruppen uppmärksammas mer i övergripande styrdokument. Ett steg i denna riktning togs i och med den nya myndighetsförordningen.

Inom vissa områden regleras myndigheternas ansvar i EU-frågor i instruktionen och vissa uppgifter ges i regleringsbreven. Vissa uppger att EU-arbetet har reglerats i instruktionerna eller regleringsbreven för de myndigheter som sorterar under deras departement. Detta underlättar att underhandsuppdrag från fall till fall kan läggas på myndigheterna.

Något departement anger dock att "deras" myndigheters deltagande i EU-arbetet regleras i instruktionen eller regleringsbrevet endast i den mån EU-bestämmelser ålägger nationella myndigheter vissa uppgifter. Andra menar att de skrivningar som finns i myndighetsförordningen är ändamålsenliga och tillräckliga. Därutöver kan det formuleras särskilda uppdrag i regleringsbrevet.

Således anser vissa att myndigheternas deltagande i EU-arbetet behöver återspeglas i instruktioner och regleringsbrev, medan andra gör en annan bedömning.

Några bedömer att det kan finnas ett behov att i myndigheternas instruktioner eller regleringsbrev markera att de ska delta i arbetsgrupper och expertkommittéer enligt instruktion och på uppdrag av regeringen.

Vissa ser ett behov av att förtydliga och understryka vikten av myndigheters stödfunktion till regeringen. Tjänstemän inom Regeringskansliet som ansvarar för förhandlingar inom EU har ett stort behov av stöd från myndigheter även då dessa inte deltar aktivt i förhandlingarna.

Ett avgörande skede i arbetet är steget mellan expertgruppsfasen (där en myndighetsperson deltar) och när rådsförhandlingar inleds (så departementstjänstemän deltar). Miljödepartementet har exempelvis överenskomna riktlinjer för samarbetet mellan departementet och myndigheterna. Behovet av myndigheternas medverkan och i expertfasen, rådsfasen och genomförandefasen bör enligt departementet understrykas. Rutiner och riktlinjer för myndigheternas mandat och agerande i expert- och genomförandegrupperna bör tydliggöras och bättre integreras i myndigheternas arbete. Myndigheten måste försäkra sig om att de som deltar i kommittéer och expertgrupper har fått tillräcklig utbildning för att förstå på vilket mandat de sitter i gruppen, vilken funktion gruppen har och när avstämning när departementet krävs. Ökade kontakter mellan departementet och myndigheten i expertfasen skulle underlätta rådsfasen. Myndigheten bör också delta i rådsarbetet för att öka förståelsen för den politiska linjen i genomförandearbetet.

Det bör framhållas att "roller" som departementet och myndigheterna har i det nationella arbetet, överfört på EU-arbetet, leder till att myndigheterna i stort sett svarar för det inledande arbetet (dvs. innan kommissionen lägger förslag) samt vid genomförande och tillämpning av beslutade EU-regler. En kompetenshöjning i procedurfrågor samt bättre beredningsrutiner inom myndigheterna skulle förenkla och effektivisera arbetet. Att tydliggöra och synlig-

göra ansvars- och uppgiftsfördelningen skulle också förenkla och förbättra arbetet.

Referensgruppen förefaller vara samstämmig i en bedömning att det inte behövs någon allmänt förändrad ansvars- och uppgiftsfördelning emellan Regeringskansliet och myndigheterna. Snarare än organisatoriska förändringar, bör det satsas mer på att utveckla ett närmare samarbete mellan departement och myndighet för att utnyttja all den kompetens som finns på ett flexibelt sätt. Några departement framhåller att det i första hand handlar om förmågan att styra myndigheterna.

Vissa departementet framhåller att den svenska modellen med ett litet Regeringskansli har flera fördelar i EU-arbetet. Den ger kortare och mer direkta vägar till regeringen och den politiska ledningen än i flera andra länder.

Referenser

SOU och Ds

- SOU 1993:14. EG och våra grundlagar.
SOU 1993:80. Statsförvaltningen och EG.
SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst – en samlad förvaltningspolitik för staten.
SOU 2001:19. Vissa Grundlagsfrågor.
SOU 2004:6. Översyn av personuppgiftslagen.
SOU 2004:23. Från verksförordning till myndighetsförordning.
SOU 2007:96. Avgifter.
Ds 2003:16. Precooking in the European Union – the World of Expert Groups.

Övrigt tryck

- Demmke, C. 2002. Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services. *Eipascope* 2002/2.
- Edvardsson, E. 2006. Konkurrensverket som regeringens eller EU-kommissionens förlängda arm? I Marcusson (2006).
- Egeberg, M. (red.). 2006. *Multilevel Union Administration – the Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan. Basingstoke, UK.
- Europeiska kommissionen. 2008. Meddelande från kommissionen till europaparlamentet och rådet: EU:s tillsynsmyndigheter – mot en gemensam ansats, KOM(2008) 135.
- Dagens Nyheter. 2007a(2007). Anmärkningsvärt starkt svenskt inflytande i EU. Debattartikel av Daniel Naurin och Rutger Lindahl, Göteborgs universitet. 31 mars 2007.
- Dagens Nyheter. 2007b(2007a). Sverige förlorare. Debattartikel av Jonas Tallberg och Karl Magnus Johansson, Stockholms universitet. 10 april 2007.
- Jakobsson, B. och Sundström, G. 2006. *Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik*. Liber AB. Malmö.

- Kommerskollegium. 2005. Europa – ja, men hur? – svenska myndigheters uppfattning om EU:s inre marknad. Yttrande 1 april 2005 till Utrikesdepartementet (dnr 100-172-2004).
- Marcusson, L. 2006. God förvaltning – ideal och praktik. Juridiska fakulteten i Uppsala, årsbok 2006. Iustus förlag, Uppsala
- Naurin, D. 2007. Network Capital and Cooperation Patterns in the Working Groups of the Council of the EU. Working Paper 2007/14. European University Institute. Florens.
- Reichel, J. 2006. God förvaltning i EU och i Sverige. Jure förlag. Stockholm.
- Riksdag & Departement. 2008. Stort EU-inflytande över svensk politik. Nr 10/2008, s. 5.
- Statskontoret. 1996. EU-medlemskapets effekter på statsförvaltningen. Rapport 1996:7.
- Statskontoret. 2000. Den svenska förvaltningsmodellen i EU-arbetet. Rapport 2000:20A.
- Statskontoret. 2003. EU:s nya förvaltningsorgan och trepartsavtal. Rapport 2003:14.
- Statskontoret. 2004. Svensk förvaltnings politik i Europa. Rapport 2004:6.
- Statskontoret. 2005. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. Rapport 2005:4.
- Statskontoret. 2006. Förvaltning för fri rörlighet. Rapport 2006:16.
- Trondal, J. och Veggeland, F. 1999. Norske myndigheter og EØS, mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. Sociologi i dag, vol. 29, nr. 4, s. 57–78.
- Vifell, Å. 2006. Enklaver i staten. Internationalisering, demokrati och den svenska statsförvaltningen. Stockholm Studies in Politics 113. Stockholms universitet.

Om myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter

1	Omfattningen av myndigheternas försäljning av varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader – år 2006	193
2	Inriktningen av myndigheternas försäljning av varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader – år 2006	196
3	Vad är problemet med myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter?	200
3.1	Definition och avgränsning av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter.....	204
4	De statliga myndigheternas avgiftsintäkter år 2007	206
5	Referensram för myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter	209
5.1	Förvaltningspolitiken och myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter.....	209
5.2	Konkurrenspolitiken och konsumentpolitiken	210
5.3	Konkurrensregler.....	212
6	Hur styrs myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter?.....	217
6.1	Avgifter.....	219

6.2	Vad är en avgift?	219
6.3	Ekonomiska mål	220
6.4	Anslag subventionerar?	223
6.5	Avgiftssamråd	224
6.6	Hur budgeteras och redovisas konkurrensutsatt verksamhet?	225
	Referenser	227

I Förvaltningskommitténs direktiv har regeringen pekat på att omfattningen av det statliga åtagandet inte har prövats tillräckligt grundligt. Myndigheter har i allt för hög grad fått verka i konkurrens med den privata marknaden. Gränserna för vad som bör vara myndighetsuppgifter och vad som bör vara förbehållet marknadsökonomi behöver vara tydligare. Förvaltningskommitténs tolkning av direktiven är att uppdraget handlar om situationer när statliga förvaltningsmyndigheter agerar säljare av avgiftsfinansierade varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

1 Omfattningen av myndigheternas försäljning av varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader – år 2006

På Förvaltningskommitténs uppdrag har Statskontoret undersökt omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Statskontorets uppgifter om myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter avser år 2006 och bygger på myndigheternas egna bedömningar som Statskontoret hämtat in genom en enkätundersökning. Populationen utgjordes av de statliga förvaltningsmyndigheter som redovisade avgiftsintäkter år 2006. Av dessa redovisade 109 myndigheter att de säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad och den samlade omfattningen uppgick till 25 miljarder kronor.¹

Statskontoret bedömde dock att det fanns en viss osäkerhet i materialet eftersom begreppet konkurrensutsatt verksamhet inte är entydigt. Dessutom betraktar flera myndigheter begreppet konkurrensutsatt verksamhet som ett värdeladdat begrepp. Statskontoret fick därför ett följduppdrag av Förvaltningskommittén att genomföra ytterligare en analys för att bedöma ett osäkerhetsintervall för totalintäkter från konkurrensutsatt verksamhet.

I denna kompletterade analys har Statskontoret i huvudsak utgått från myndigheternas avgiftsfinansierade verksamhet i form av dels uppdragsverksamhet, dels verksamhet som är avgiftsfinansierad enligt 4 § avgiftsförordningen. Tillvägagångssättet har varit att justera de av myndigheterna tidigare angivna uppgifterna i enkätundersökningen uppåt eller nedåt. Justeringarna har gjorts efter att Statskontoret

¹ Statskontoret (2008a).

tillämpat en enhetlig definition av konkurrensutsatt verksamhet på respektive myndighets verksamhet.²

Resultatet visar att den totala konkurrensutsatta avgiftsfinansierade verksamheten hos statliga myndigheter år 2006 – när myndigheterna agerar säljare av avgiftsfinansierade varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad – kan variera mellan 24 och 40 miljarder kronor. Om de medräknade forskningsbidragen exkluderas och man därmed gör en något mer försiktig bedömning blir intervallet en variation mellan 24 och 32 miljarder kronor.³

Statskontoret betonar dock att en analys som genomförs utan medverkan från respektive myndighet och utan tillgång till eventuellt internt material är behäftad med vissa svårigheter. Utgångspunkten i analysen har varit att med hjälp av publicerat material och utifrån en enhetlig definition av konkurrensutsatt verksamhet uppskatta omfattningen av de statliga myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet som finansierats med avgifter. Totalresultatet från analysen ska, enligt Statskontoret, ses som en möjlig tolkning av omfattningen under givna förutsättningar.

Nya beslut påverkar omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter

Efter Statskontorets undersökning har riksdagen och regeringen fattat beslut i några och bereder fler ärenden som påverkar omfattningen och inriktningen av myndigheternas försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Här nedan nämns några exempel.

I augusti 2008 godkände regeringen en försäljning av kartförlagsrörelsen vid Lantmäteriet. Försäljningen är ett led i att avgränsa och renodla verkets uppdragsverksamhet.

I riksdagen bereds för närvarande förslag från regeringen som om de genomförs kommer att minska omfattningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Regeringen föreslår i propositionen Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och

² Statskontoret (2008b).

³ Som framgår av de olika högstbeloppen i totalresultatet är det av avgörande betydelse om forskningsbidrag räknas med eller inte. Statskontoret har valt att särredovisa totalresultatet utifrån olika bedömningsgrunder då det inte är uppenbart att forskningsbidrag bör räknas med. Argument för att inte ta med dessa bidrag är exempelvis att stora delar av forskningsbidragen finansierar grundforskning och annan forskning som det endast finns en potentiell konkurrens för i dagsläget.

Banverket⁴ att verksamheterna vid Vägverket Produktion, Vägverket Konsult samt Banverket Projektering överförs till av staten helägda bolag.

Bolagiseringarna ska genomföras för att öka förutsättningarna för konkurrensneutralitet på marknaden och eliminera misstankar om korssubventionering. Regeringen menar att med en bättre fungerande marknad ökar även kraven på utveckling av effektivitet och produktivitet i verksamheten. En bättre fungerande konkurrens leder till ett effektivare resursutnyttjande vilket kommer samhället till del i form av lägre priser och högre kvalitet. Därutöver bidrar bolagiseringarna till förbättrade förutsättningar för verksamheterna att utvecklas.

Verksamheterna vid Vägverket Produktion överförs till ett bolag vars inriktning bör vara att bedriva entreprenad-, service-, och uthyrningsverksamhet – direkt eller genom dotterbolag – inom trafik-, mark-, bygg-, och anläggningsområdet samt därmed förenlig verksamhet.

Verksamheten vid Vägverket Konsult och Banverket Projektering överförs till ett bolag vars inriktning, enligt regeringens förslag, bör vara att bedriva konsultverksamhet, huvudsakligen inom trafik och transportområdet. Regeringen anser att även Banverket Produktion bör bolagiseras och har för avsikt att återkomma till riksdagen med förslag om detta under år 2009. Bolagiseringen bör, enligt regeringens, genomföras så snart det finns förutsättningar för en fungerande konkurrens på marknaden för främst drift och underhåll inom järnvägsområdet.

Luftfartsverkets verksamhetsform har varit föremål för översyn inom ramen för Flygplatsutredningen. Utredningens förslag⁵ bereds för närvarande i Regeringskansliet. Utredningen föreslog bl.a. att Luftfartsverket ska ombildas till två fristående aktiebolag – ett bolag för flygplatsdrift och ett bolag för flygtrafiktjänst.

I maj 2008 lämnade Lotsutredningen⁶ förslag om ett antal förändringar för Sjöfartsverket. Utredningen har remissbehandlats och ärendet bereds i Regeringskansliet.

Förslagen innebär att Sjöfartsverket i princip inte ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet och att produktionen i egen regi därför bör avvecklas i takt med att marknader etableras inom de olika verksamhetsgrenarna.

⁴ Prop. 2008/09:23, Ändrad verksamhetsform för delar av Vägverket och Banverket.

⁵ SOU 2007:70.

⁶ SOU 2008:53.

Regeringen lämnade i mars 2008 propositionen En skogspolitik i takt med tiden till riksdagen.⁷ Regeringen anser att Skogsstyrelsen ska upphöra med vissa typer av uppdrag efter den 1 januari 2009, om det inte finns synnerliga skäl för att fortsätta med uppdragen.

Statens jordbruksverks organisation för den veterinära fältverksamheten – distriktsveterinärorganisationen – har utretts.⁸ Utredningens förslag innebär att huvuddelen av den statliga distriktsveterinärverksamheten förs över i privat regi. Regeringens planerar att lägga en proposition våren 2009.

Även Riksantikvarieämbetets uppdragsarkeologiska verksamhet har utretts.⁹ Enligt vad regeringen säger i budgetpropositionen för år 2009 är utgångspunkten att det ska finnas effektiv konkurrens och en mångfald av aktörer på det uppdragsarkeologiska området. Frågan bereds inför ett ställningstagande om den framtida verksamheten på området.

2 Inriktningen av myndigheternas försäljning av varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader – år 2006

För att undersöka inriktningen på de varor och tjänster som myndigheterna säljer på en konkurrensutsatt marknad bad Statskontoret myndigheterna klassificera verksamhetsintäkterna i angivna grupper av vanligt förekommande varor och tjänster inom statliga myndigheter.¹⁰

Statskontorets kartläggning visar att höga verksamhetsintäkter i vissa grupper av varor och tjänster kan härledas till ett fåtal av de 109 myndigheter som redovisat att de säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. De största intäkterna kommer från bygg- och projekteringstjänster.

Det förklaras, enligt Statskontoret, av att Vägverket har en omfattande verksamhet inom projektering och byggande av väg-anläggningar. Den näst största kategorin utgör uthyrningsverksamhet. Det kan röra sig om uthyrning av lokaler, mark eller utrustning där Statens fastighetsverk har en stor verksamhet eftersom myndigheten hyr ut och förvaltar statlig egendom och mark.

⁷ Prop. 2007/08:108, En skogspolitik i takt med tiden.

⁸ SOU 2007:24.

⁹ SOU 2005:80.

¹⁰ Avsnittet bygger på Statskontoret (2008a).

En tredje stor intäktskategori är upphandlingsverksamhet där vissa myndigheter erbjuder upphandlingstjänster på en marknad i konkurrens med privata företag. Myndigheter med omfattande verksamhet inom detta område är Försvarets materielverk, Verket för högskoleservice och Verket för förvaltningsutveckling (Verva). Försäljning av varor är en fjärde stor kategori och består ofta men inte alltid av olika typer av varor som ett utflöde från kärnverksamheten. Detta avser försäljning från bl.a. museernas butiker och Kriminalvårdens tillverkning av varor i landets fängelser.

Tabell 1 Verksamhetsinriktning hos statliga myndigheter år 2006. Procentuell fördelning av intäkterna från konkurrensutsatt verksamhet på olika områden samt antal myndigheter som bedriver verksamheten

Konkurrensutsatt verksamhet	Procentuell fördelning av intäkterna	Antal myndigheter som bedriver verksamheten
Bygg- och projekteringstjänster	29 %	3
Uthyrning av lokaler, mark och utrustning	14 %	18
Upphandling och inköpssamordning	11 %	6
Försäljning av varor	10 %	19
Uppdragsforskning, FoU	7 %	27
Utbildningsverksamhet, uppdragsutbildning	6 %	44
Reparations- och underhållstjänster	6 %	1
Rådgivning	4 %	12
Data, IT, telefonitjänster	3 %	9
Utredningsverksamhet	2 %	14
Fastighetsförvaltning, städning	2 %	4
Finansiell verksamhet	2 %	2
Veterinärtjänster	2 %	3
Provnings- och kontrollverksamhet samt laboratorietjänster	1 %	8
Prognos- och dataproduktion	1 %	2
Analys	<1 %	6
Konferenser, seminarier	<1 %	23
Administrativa tjänster	<1 %	9
Tryckproduktion, information, dokumentation	<1 %	11
Hotell- och restaurangverksamhet	<1 %	5
Juridiska tjänster	<1 %	2
Hälsa- och sjukvårdstjänster	<1 %	2

Tjänster inom transportsektorn	<1 %	1
Förmedlingstjänster	<1 %	1
Säkerhets- och bevakningstjänster	0 %	0

Källa: Statskontoret (2008a).

En annan bild framträder när vi betraktar antalet myndigheter och vilken verksamhetsinriktning de har på konkurrensutsatta marknader. De tre största verksamhetsområdena är i fallande ordning utbildningsverksamhet och uppdragsutbildning, uppdragsforskning och FoU samt konferenser och seminarier. Universitet och högskolors uppdragsutbildning och uppdragsforskning har en stor tyngd i de två största kategorierna. Men också andra myndigheter har en stor utbildningsverksamhet, t.ex. Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll (SWEDAC), Verva och Riksarkivet.

Myndigheter som förutom högskolan har mycket uppdragsforskning är Statens Väg- och transportinstitut (VTI), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Statens Geotekniska institut (SGI), Fiskeriverket, SMHI och Naturhistoriska riksmuseet. Konferenser och seminarier anordnas av ett tjugofemtal myndigheter. Hög andel sådan verksamhet har förutom universitet, högskolor och museerna också Statens Räddningsverk, Patent- och registreringsverket (PRV) samt Länsstyrelsen i Västra Götaland.

Av underlaget framgår att universitet och högskolor är stora aktörer på konkurrensutsatta marknader. Detta beror, enligt Statskontoret, på att kontakter och nära samarbete med näringslivet liksom kommersialisering av forskningsresultat kommit att bli forskningspolitiska målsättningar. I forskningspropositionen från år 2005 uppmärksammade regeringen bl.a.

att det entreprenöriella tänkandet vid många svenska lärosäten har utvecklats i hög grad och många högskolor arbetar aktivt med att stödja kommersialisering. Det finns ett stort behov av att ytterligare stödja lärosätenas arbete för att systematiskt utveckla hållbara strukturer för kommersialisering.¹¹

¹¹ Forskningsproposition 2004/05:80.

Vidare säger regeringen i samma proposition att:

Lärosätenas incitament för att arbeta med kommersialisering och med näringslivsnära forskning är både av ekonomisk och av immateriell natur. Det har visat sig att avknoppningar eller licensiering av patent kan ge ett återflöde av nya forskningsuppdrag till lärosätet. Innan ett forskningsresultat har utvecklats till en produkt som är färdig att introduceras på marknaden behövs ofta vidare forskning och utveckling, som delvis utförs på lärosätet men som kan vara finansierad av externa medel, t.ex. såddfinansiering.

För den uppdragsforskning som bedrivs av universitet och högskolor avser denna forskning sådan som utförs på uppdrag av en extern finansiär. I avtal regleras bl.a. uppdragsgivarens inflytande på verksamhetens planering och genomförande samt dispositionsrätten till forskningsresultaten.

Universiteten och högskolornas uppdragsutbildning¹² kan innebära personalutbildning åt både företag och offentlig förvaltning eller utbildning som behövs av arbetsmarknadsskäl eller av biståndspolitiska skäl.

Myndigheterna konkurrerar med privata företag och statliga myndigheter

I Statskontorets undersökning har de 109 förvaltningsmyndigheterna som redovisat att de säljer varor och tjänster på en konkurren-utsatt marknad även redovisat vilken kategori av konkurrenter de möter på olika marknader. Myndigheterna har fått fylla i flera kategorier. Av tabell 5.2 nedan framgår andelen myndigheter (av 109) som i den konkurren-utsatta verksamheten har bedömt att de konkurrerar med privata företag, statliga myndigheter, statliga bolag, kommuner, landsting och kommunala bolag samt övriga aktörer.

¹² Se förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

Tabell 2 Konkurrenter till 109 statliga myndigheter år 2006 samt procentuell fördelning av konkurrerande aktörer

Konkurrent	Procentuell fördelning av konkurrerande aktörer
Privata företag	90 %
Statliga myndigheter	47 %
Kommuner/landsting inkl. av dem ägda bolag	18 %
Statliga bolag	16 %
Övriga	19 %

Källa: Statskontoret (2008a).

Av myndigheterna anger 90 procent att de konkurrerar med privata företag, 47 procent av myndigheterna konkurrerar med andra myndigheter och 16 procent med statliga bolag. Myndigheterna konkurrerar även med kommuner, landsting och kommunala bolag. Av tabellen framgår att de flesta myndigheter agerar på marknader där privata företag är verksamma.

3 Vad är problemet med myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter?

Problemet med att statliga myndigheter säljer varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader är att de statliga myndigheterna har konkurrensfördelar som medför konkurrensnedvridningar. Den statliga närvaron har oftast direkta och indirekta undanträngningseffekter eller en hämmande inverkan på nyetableringen av privata företag och privata företags möjligheter att konkurrera på lika villkor.

Problemen har beskrivits av riksdagen, regeringen, utredare och andra aktörer som t.ex. Konkurrensverket, Statskontoret och Svenskt Näringsliv. Problemen har uppmärksammats under en följd av år. Förvaltningskommittén har gått igenom en stor del av denna dokumentation för att identifiera och analysera problemen. Flera olika privata företag har tagit kontakt med Förvaltningskommittén för att beskriva hur de uppfattar sin situation och de problem som uppstår i konkurrensen med statliga förvaltningsmyndigheter. Frågan har diskuterats med Konkurrensverket och Svenskt Näringsliv samt med Förvaltningskommitténs referensgrupp med representanter för samtliga departement i Regeringskansliet. Förvaltningskommittén

har också genomfört en hearing i frågan med privata företag och statliga myndigheter.

Skillnader mellan privata och offentliga aktörer

De finns vissa grundläggande skillnader mellan statliga myndigheter och privata företag som gör att de inte agerar på lika villkor. Myndigheter har i många fall en klart dominerande ställning på den konkurrensutsatta marknaden eller på angränsande marknader med anknytning till denna. Dominansen kan ha sitt ursprung i att man tidigare har haft en formell ensamrätt på att producera vissa varor och tjänster.

Förutom att en myndighet har tilldelats särskilda uppgifter med ensamrätt i sin offentliga funktion kan den ha ett bestämmande inflytande över den konkurrensutsatta marknaden genom sin myndighetsutövning. Det är en klar konkurrens fördel i det faktum att man är en myndighet eller har givits en ensamrätt att utföra vissa tjänster.

Om myndigheten dessutom har myndighetsutövande funktioner som berör området där den konkurrerar finns det risk för att det kan uppstå intressekonflikter. Uppdragsverksamhet som bedrivs tillsammans med myndighetsutövning ger myndigheten en särställning när det gäller att få uppdrag i den kommersiella delen av verksamheten.

För vissa myndigheter gäller även att de ensamma disponerar över en strategisk resurs, t.ex. tekniska grunddata, och konkurrerar sedan med andra aktörer på ett område som förutsätter tillgång till dessa grunddata. Problemen gäller konkurrenternas tillgång till uppgifter som enbart myndigheten förfogar över. Det kan också gälla prisvillkoren för denna tillgång och konkurrenternas beroende av myndigheten.

Ett konkurrensproblem mellan statliga myndigheter och privata aktörer förknippas med vidareutnyttjande av information och kompetens från myndighetsrollen. Myndigheterna avtalar på olika vis avtalar om sättet för att tillhandahålla informationen och för myndighetens tjänster i samband med tillhandahållandet och att tillgången till information inte alltid är på lika villkor eller på ett konkurrensneutralt och affärsmässigt sätt.¹³

¹³ Statskontoret (2005).

Ett annat konkurrensproblem är att myndigheter ofta både har en beställarfunktion och en utförarfunktion. Det uppstår intressekonflikter och jävsituationer i samband med upphandling om myndigheten agerar både som beställare och anbudsgivare för ett uppdrag. I vissa fall tilldelas den egna myndighetens utförarenhet uppdrag utan att de föregås av någon anbudsgivning eller konkurrens. I andra fall får utförarenheten uppdrag i konkurrens med privata företag. Många gånger ligger då anbuderna från utförarenheten avsevärt lägre än de privata företagens anbud.

Statliga myndigheter har byggt upp sina anläggningstillgångar med hjälp av anslagsmedel under ett tidigare monopol. I dessa fall kommer den offentliga aktören således ha lägre fasta kostnader för verksamheten eftersom en stor del av anläggningstillgångarna redan är avskrivna.

En viktig skillnad i konkurrensvillkoren mellan privata och offentliga aktörer rör de finansiella villkoren och tillgången på riskkapital. Den viktigaste skillnaden är att en statlig myndighet alltid ytterst garanteras av skattemedel med den följderna att den finansiella och affärsmässiga risken är mindre än i ett privat företag.

När det gäller leveranser av varor och tjänster under lång tid har en myndighet i regel större trovärdighet hos kunderna än ett privat företag. Detta ger myndigheten ett konkurrensövertag.

Det finns också, i den mån konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom samma myndighet en risk för att den skyddade verksamheten korssubventionerar den konkurrensutsatta.

Eftersom upphandlingslagstiftningen inte gäller när det är fråga om transaktioner inom samma juridiska person får statliga myndigheter konkurrensfördelar genom att de kan sälja sina tjänster eller produkter direkt till en annan myndighet utan att detta behöver föregås av en upphandling i konkurrens.

Problem som kan uppstå när statliga myndigheter internt i myndigheten tillämpar beställar- utförarmodellen samtidigt som de uppträder som både köpare och säljare på konkurrensutsatta marknader. Myndigheten utsätter alltså den egna utförarenheten för konkurrens i samband med beställarenhetens upphandling. Några exempel på problem i sådana situationer är kopplade till rutiner för utförarenhetens budgivning, kostnadsfördelning mellan utförande och beställande enheter och utförarenhetens självständighet i förhållande till den egna beställaren.

Klagomål mot den offentliga sektorn

Konkurrensverket tar varje år emot muntliga och skriftliga tips och klagomål från olika aktörer på marknaden. Under år 2007 tog verket emot 633 tips och klagomål från företag, kunder och konsumenter.¹⁴

Konkurrensverket redovisar dock inte någon uppdelning av de klagomål som riktats mot statliga myndigheter respektive kommuner eller landsting. Därför går det inte att bedöma hur många som avser just statliga myndigheter. Det tidigare Konkurrensrådet konstaterade att missnöjet i de flesta fall riktades mot kommuner, inte statliga myndigheter. Detta framgår också av Konkurrensverkets undersökning om företagens problem med konkurrens från offentliga aktörer.

Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor

År 1997 inrättade regeringen Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor – Konkurrensrådet. Rent organisatoriskt fanns Konkurrensrådet inom ramen för kommittéväsendet. Fram till år 2003 fungerade Konkurrensrådet som ett forum för diskussioner mellan företrädare för offentlig och privat verksamhet. I Konkurrensrådet ingick representanter för offentlig och privat verksamhet. Konkurrensrådets uppgift var att, med beaktande av de olika grundförutsättningarna som gäller för privat och offentlig verksamhet, söka undanröja konkurrenskonflikter som typiskt sett inte löses inom ramen för särskild lagstiftning eller prövningsförfaranden. Verksamheten syftade till att ge vägledning för framtiden om hur konkurrenssnedvridande förfaranden kan undvikas och om möjligt att vissa typer av konkurrenskonflikter kan mönstras ut.

Rådet behandlade konkreta ärenden i form av anmälningar från privata företag och organisationer som ansett sin verksamhet hotad av det sätt på vilket stat, kommun, landsting eller av dessa ägda bolag bedriver sin verksamhet inom det område där de privata företagen eller organisationerna är verksamma.

Genom att ta kontakt med de berörda parterna försökte rådet undvika eller undanröja konkurrenssnedvridningar. Rådet formulerade rekommendationer i enskilda fall. Det finns dock inte några belägg för att dessa rekommendationer följdes i någon märkbar

¹⁴ Konkurrensverkets årsredovisning för år 2007.

utsträckning. Yttrandena kan dock fortfarande användas som vägledning i liknande fall.

Till rådets uppgifter hörde även att formulera riktlinjer för kommuner, landsting och statliga myndigheter som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Syftet var att åstadkomma konkurrensneutrala villkor.

För att uppfylla kraven på konkurrensneutralitet ansåg Konkurrensrådet att tre villkor ska vara uppfylla. Villkoren innebar att verksamheten ska ha stöd i gällande bestämmelser, verksamheten ska bedrivas utan offentligt stöd och att vissa transparenskrav ska vara uppfyllda.

3.1 Definition och avgränsning av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter

Ett av problemen är att det inte finns någon definition eller avgränsning av vad som utgör myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Förvaltningskommittén vill peka på att det även medför ett avgränsningsproblem i förhållande till annan avgiftsfinansierad frivilligt efterfrågad verksamhet – uppdragsverksamhet – som *inte* är konkurrensutsatt. Det förekommer ofta att uppdragsverksamhet, frivilligt efterfrågade avgiftsfinansierade varor och tjänster, beställarutförarmodellen, externa avgiftsintäkter m.m. likställs med försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Men, och det vill Förvaltningskommittén särskilt understryka, så enkelt är det inte att avgränsa och ringa in förvaltningsmyndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter. Det som däremot, i detta sammanhang, är en gemensam nämnare för konkurrensutsatt och icke konkurrensutsatt verksamhet är att den finansieras med avgifter. Se mer om omfattningen av avgiftsintäkterna längre fram i detta avsnitt.

Uppdragsverksamhet

Uppdragsverksamhet är sådan avgiftsbelagd verksamhet som efterfrågas frivilligt. Som nämnts ovan används begreppet uppdragsverksamhet i många sammanhang och av flera kritiker synonymt med konkurrensutsatt verksamhet.

Uppdragsverksamheten, eller den avgiftsbelagda uppdragsverksamheten, kännetecknas av att:

- regeringen har rätt att besluta om att avgiften ska införas,
- regeringen har rätt att bestämma avgiftens storlek, men har i regel delegerat rätten till myndigheten,
- varor och tjänster är frivilligt efterfrågade, och
- det kan finnas mer än en producent.

Beställar- utförarmodellen

Beställar- utförarmodellen tillämpas inom ramen för uppdragsverksamheten och används i staten dels mellan myndigheter, dels inom myndigheter.

Modellen är ett alternativ till anslagsfinansiering av sådana myndigheter, eller verksamhetsgrenar inom myndigheter, där de tjänster som produceras har andra myndigheter som avnämare.¹⁵ Modellen innebär i princip att de tjänster som produceras hos en myndighet avgiftsbeläggs och anslagsmedel i stället tillförs den/dem som köper och använder tjänsten. Finansieringen av den utförande myndighetens verksamhet blir helt eller delvis beroende av avgiftsintäkter. Genom att efterfrågan styrs av beställaren finns förutsättningar för en bättre efterfrågeanpassning av verksamhetsvolym och kvalitet hos utföraren.

Motivet till att välja modellen är ofta en önskan att skapa mekanismer och incitament till större kostnadsmedvetande och effektivitet, liksom till en bättre resursanpassning.

Vad betecknar konkurrensutsatt verksamhet?

Dåvarande Konkurrensrådet¹⁶ beskrev vad som kännetecknar konkurrensutsatt verksamhet på följande sätt:

Det främsta kännetecknet för konkurrensutsatt verksamhet är att en konsument med avsikt att köpa en viss produkt har ett tydligt val mellan produkter från flera olika säljare, och att de produkter som säljarna erbjuder ska vara tillräckligt homogena för att vara utbytbara sinsemellan. Det räcker inte med en produktmässig utbytbarhet, produkterna

¹⁵ Ekonomistyrningsverket (2000).

¹⁶ SOU 2000:117.

måste också tillhöra samma geografiska marknad för att konkurrera med varandra. /.../ Även här uppkommer svåra definitionsproblem. Vissa produkter har en lokal eller regional geografisk marknad, medan andra har en nationell eller internationell karaktär. /.../

Snäva marknadsavgränsningar leder till synsättet att få företag finns på varje marknad, kanske bara en enda monopolist. Väljs denna typ av avgränsning blir av naturliga skäl den offentliga sektorns konkurrensutsatta verksamhet mindre än om man väljer mer vida avgränsningar. När offentlig konkurrensutsatt verksamhet beskrivs används dock vanligen ett vidare synsätt: att all verksamhet är konkurrensutsatt som i huvudsak finansieras med avgifter eller priser och där det finns privata företag som tillhandahåller liknande produkter.

Konkurrensrådet framhöll också att begreppet ”den relevanta marknaden” är centralt inom konkurrensrätten.

Konkurrensverket har med utgångspunkt i Europeiska kommissionens tillkännagivande av definitionen av relevant marknad redovisat en uppfattning av hur den relevanta marknaden ska bestämmas. Begreppet används i EG:s konkurrensregler. Konkurrensverket säger att vid avgränsning av den relevanta marknaden bestämmer man en produktmarknad och en geografisk marknad. Produktens utbytbarhet är avgörande när man ska avgränsa produktmarknaden. Produkter som köpare tycker är jämförbara när det gäller egenskaper, pris och användningsområde tillhör samma produktmarknad. Den geografiska marknaden är den marknad där en viss produkt eller tjänst säljs. Inom det området är konkurrensvillkoren tillräckligt likartade för att de ska kunna skiljas från angränsande geografiska områden.¹⁷

4 De statliga myndigheternas avgiftsintäkter år 2007

En del av de statliga utgifterna har sedan länge finansieras genom avgifter. Förvaltningsutredningen¹⁸ konstaterade år 1979 att ett avgörande motiv för att införa avgifter ofta har varit att försöka finna en finansieringsform som minskar belastningen på statsbudgeten.¹⁹ Andra motiv har varit att genom avgifter försöka få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande och bättre hushållning med statens medel eller, att påverka efterfrågan.

¹⁷ Konkurrensverkets ordlista på www.kkv.se 2008-03-10.

¹⁸ SOU 1979:23.

¹⁹ SOU 1979:23.

De sammanlagda avgiftsintäkterna för statliga myndigheter²⁰ uppgick till 68,6 miljarder kronor år 2007, vilket är en minskning med 1,4 miljarder kronor eller 2 procent jämfört med år 2006. Med de sammanlagda avgiftsintäkterna i staten avses summan av intäkterna för affärsverken och samtliga övriga myndigheter som bedriver avgiftsbelagd verksamhet – inklusive de interna avgiftsintäkterna i staten.

Vissa myndigheter har haft stora intäktsökningar, medan andra har haft betydande intäktsminskningar. Försvarets materielverk redovisade 1,7 miljarder kronor lägre avgiftsintäkter år 2007 än år 2006. Även Affärsverket svenska kraftnät, Skogsstyrelsen och Exportkreditnämnden har haft vikande avgiftsintäkter.

Myndigheter med stora intäktsökningar är Vägverket, Fortifikationsverket, Banverket, Luftfartsverket och Sjöfartsverket. Försvarets materielverk och Fortifikationsverket tillsammans svarar för närmare 30 procent av de totala avgiftsintäkterna, en andel som dock sjunkit något de senaste åren. Försvarets materielverk är dock den myndighet som har störst avgiftsintäkter. År 2007 uppgick de till 17,9 miljarder kronor.

Av de sammanlagda avgiftsintäkterna år 2007 svarade affärsverken för 13,8 miljarder kronor, eller 20 procent. I detta ingår intäkter från debiteringar mellan affärsverk och andra statliga myndigheter.

Affärsverkens totala avgiftsintäkter minskade något i förhållande till år 2006. Affärsverket svenska kraftnät hade en intäktsminskning som kan förklaras med det lägre marknadspriset på el under år 2007. Luftfartsverket däremot hade en intäktsökning som förklaras med fler passagerare och ett fortsatt ökat utnyttjande av terminalytorna.

Avgiftsintäkter från uppdragsverksamheten hänförs i stor utsträckning till försvarssektorn. Andra myndigheter som bedriver en omfattande uppdragsverksamhet är Vägverket, Banverket, Statens fastighetsverk och Statens institutionsstyrelse. De myndigheter som redovisar de största intäkterna av offentligrättslig verksamhet är Skatteverket, Luftfartsstyrelsen, Lantmäteriverket, Vägverket och Banverket. Vad gäller de avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen²¹ svarar Lunds universitet för den enskilt största

²⁰ Redovisningen av de statliga myndigheternas avgiftsintäkter år 2007 utgår från Ekonomistyrningsverket (2008a).

²¹ Det generella bemyndigandet i 4 § avgiftsförordningen innebär att en myndighet själv får besluta om att ta ut avgift för sådana varor och tjänster som räknas upp i paragrafen om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion, eller annan förordning. Det rör sig om avgifter för publikationer, konferenser, kurser, uthyrning av lokaler och

andelen av dessa intäkter. Generellt har universitet och högskolor stora intäkter av avgifter som tas ut med stöd av denna paragraf.

Externa och interna avgiftsintäkter

Avgiftsintäkterna klassificeras som *externa* om andra än statliga myndigheter betalat dem. Externa avgiftsintäkter har således en statsfinansiell effekt. Totalt uppgick de externa avgiftsintäkterna – inklusive affärsverken – till 40,6 miljarder kronor år 2007. Det är en ökning med 0,5 miljarder kronor jämfört med år 2006. Om affärsverken exkluderas uppgick de externa avgifterna till knappt 27,6 miljarder kronor. Affärsverkens externa avgiftsintäkter har sedan år 2006 minskat med 2 procent, medan övriga myndigheters externa avgiftsintäkter har ökat med 3 procent.

Universitet och högskolor har en stor andel externt finansierad uppdragsverksamhet, inklusive avgiftsintäkter enligt 4 § avgiftsförordningen och tjänsteexport. Under år 2007 uppgick högskolornas och universitetens externa avgiftsintäkter totalt till 3,2 miljarder kronor. Andra myndigheter som hade stor extern finansiering under året var Banverket och Vägverket, vilka sammantaget hade 3,8 respektive 3,6 miljarder kronor i externa avgiftsintäkter. Försvarets materielverk som bedriver statens mest omfattande uppdragsverksamhet med avgiftsintäkter på totalt 17,8 miljarder kronor får däremot endast 1,6 miljarder kronor från externa uppdragsgivare. Tillammans har Banverket, Vägverket och Försvarets materielverk ökat de externa avgiftsintäkterna med drygt 1 miljard kronor sedan år 2006.

De *interna* avgifterna är framför allt vanliga inom försvarssektorn där beställar- utförarmodellen tillämpas i stor utsträckning både mellan olika myndigheter och internt t.ex. inom Försvarsmakten.

utrustning, offentlig inköps- och resurssamordning, uppgifter som lämnas ut på annat lagringsmedium än papper, tjänste export med mera. Verksamheten ska vara av antingen tillfällig natur eller mindre omfattning. Eftersom verksamheten är frivilligt efterfrågad rör det sig om uppdragsverksamhet.

Myndigheterna får behålla större delen av avgiftsintäkterna

Större delen av avgiftsintäkterna, 93 procent, får myndigheterna själva disponera. Huvudprincipen är att offentligrättsliga avgifter inte får disponeras av myndigheten, medan avgifter för uppdragsverksamhet får disponeras i den avgiftsbelagda verksamheten. Riksdagen har emellertid beslutat om vissa undantag från denna princip. År 2007 disponerade myndigheterna 62 procent av de totala intäkterna från offentligrättsliga avgifter, en något lägre andel jämfört med år 2006. Avgifter som tas ut med stöd av 4 § avgiftsförordningen disponeras alltid av myndigheten.

5 Referensram för myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter

Sverige är medlem av EES och EU och omfattas i och med det av EG-rättens konkurrens- och statsstödsregler. Detta är en viktig referensram för diskussionen om konkurrensfrågorna.

Statsmakternas syn på de statliga myndigheterna som aktörer och säljare av varor och tjänster på konkurrensutsatta marknader finns att läsa i ett flertal propositioner och utskottsbetänkanden. Till exempel i den förvaltningspolitiska propositionen och den konkurrenspolitiska propositionen. Frågan är av förvaltningspolitisk natur så till vida att den handlar om det statliga åtagandet och statsmakternas generella utgångspunkter för vilka verksamheter statliga myndigheter ska eller bör bedriva.

5.1 Förvaltningspolitiken och myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter

I det förvaltningspolitiska beslutet år 1998²² tog riksdagen och regeringen ställning till vad som gäller för myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Men frågan hade varit aktuell tidigare än så. Under ett antal år dessförinnan hade statsmakterna uttalat att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform.²³

²² Prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, KU31, Statlig förvaltningspolitik, rskr. 294.

²³ Se t.ex. budgetpropositionerna för 1991/92 och 1992/93. Där sade regeringen att konkurrensutsatt verksamhet bör inte bedrivas i myndighetsform om inte särskilda skäl talar för det anförde regeringen. I normalfallet bör konkurrensutsatt verksamhet inte bedrivas av staten. Om så ändå måste bli fallet borde bolagsformen väljas.

I den förvaltningspolitiska propositionen sade regeringen att statliga myndigheter endast i undantagsfall ska bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Samtidigt bedömde regeringen att anslagsberoende statlig verksamhet, som inte är utsatt för konkurrens, i huvudsak bör bedrivas i myndighetsform.

Konkurrensutsatt verksamhet bör inte bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl. För konkurrensutsatt verksamhet bör bolagsformen övervägas. Om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort, är myndighetsformen lämpligast. Bedriver myndigheten affärsverksamhet, bör affärsverksamheten särskiljas. Detta kan ske genom en tydlig organisatorisk uppdelning inom myndigheten. Om affärsverksamheten dessutom är konkurrensutsatt, bör den normalt brytas ut ur myndigheten och bolagiseras. Därmed görs rollerna tydliga och riskerna för bl.a. snedvridning av konkurrensen minskar. Mot bakgrund av de omfattande bolagiseringar som gjorts under 1990-talet har förutsättningarna för och behovet av ytterligare bolagiseringar minskat starkt inom staten.²⁴

Dessa uttalanden om myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter har dock inte stadfäst i någon författning.

5.2 Konkurrenspolitiken och konsumentpolitiken

Den nationella konkurrenspolitikens huvuduppgift är att bidra till modernisering och utveckling av samhället genom effektiva och öppna marknader. Regeringen bedömde i sin konkurrenspolitiska proposition år 2000 – två år efter det förvaltningspolitiska beslutet – att arbetet för att undanröja hinder för en effektiv konkurrens i gränslandet mellan offentlig och privat verksamhet skulle drivas vidare.²⁵

Det grundläggande syftet med konkurrenspolitiken är att åstadkomma väl fungerade marknader. Statens roll är att vårda de marknader som fungerar väl, att förbättra vissa marknader eller att bidra till marknader och att ge konsumenterna bättre möjligheter att både bidra till och utnyttja fungerande marknader.²⁶

I förslaget till inriktning och prioriteringar för konkurrenspolitiken sade regeringen att:

²⁴ Prop. 1997/98:136, Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, KU31, Statlig förvaltningspolitik, rskr. 294.

²⁵ Prop. 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald.

²⁶ Prop. 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald.

Konkurrenspolitiken har sin grund i ett konsumentperspektiv, och kan därmed ibland stå i en motsatsställning till det producentperspektiv som betonar företagets konkurrenskraft. Åtgärder för att stärka konkurrensens effektivitet har därmed till ändamål att ge konsumenten en starkare ställning på marknaden. Samma effekt har de olika åtgärder som hänförs till det konsumentpolitiska området. Det är därför angeläget att tydliggöra det nära sambandet mellan konkurrenspolitiska och konsumentpolitiska verkningssätt.

Därmed slog regeringen fast att konkurrenspolitikens yttersta avnämare är konsumenterna.

Regeringen lyfte i ljuset av detta även fram behovet av det finns tillräckliga och ändamålsenliga regler för att marknaderna ska fungera väl.

Ibland kan lagar och andra regler ha en sådan utformning att konsumentens valmöjligheter begränsas i onödan. En viktig del av konkurrenspolitiken är marknadsreformer som öppnar för konkurrens och ger konsumenterna fler alternativ. För att väl fungerande marknader ska uppstå krävs ofta fler regler, eller mer ändamålsenliga regler, snarare än avskaffande av regler.²⁷

Men regeringen pekade även på att det kan finnas undantags-situationer, att marknadslösningar inte alltid behöver vara de bästa och att det är viktigt att vara uppmärksam på och lyhörd för marknadens funktionssätt.

Långt ifrån alla aktiviteter i samhället utspelas på marknader. Marknadsmodellen erbjuder olika slag av fördelar, men är också förenad med nackdelar. Vägningen mellan för- och nackdelar måste ske från område till område, och kan också förändras över tiden. På de områden där marknadslösningar har valts är det av stor betydelse att konkurrensen fungerar effektivt, i annat fall är risken stor att fördelarna går förlorade och endast nackdelarna återstår.²⁸

Vid riksdagen beredning av regeringens förslag tillstyrktes regeringens inriktning av konkurrenspolitiken. Näringsutskottet underströk att det är en bärande princip att det råder likvärdiga villkor för olika aktörer på marknaden. Utskottet sade att:

I det fall att offentliga aktörer agerar på konkurrensmarknader innebär detta att det inte får ske på ett sådant sätt att det privata företagandet hämmas; myndighetsuppgifter ska hållas isär från kommersiell verksamhet.

²⁷ Prop. 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald, s. 141.

²⁸ Prop. 1999/2000:140, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald, s. 141.

/.../

När det gäller förhållandet mellan småföretag och den offentliga sektorn vill utskottet framhålla att en självklar utgångspunkt är att varken kommunal eller annan offentlig näringsverksamhet får slå ut jobb eller hindra tillväxtförutsättningarna i privata företag. Samtidigt vill utskottet betona att förhållandena i olika kommuner och landsting kan variera påtagligt. På vissa håll kan det privata utbudet vara mycket begränsat.²⁹

Konsumentpolitiken syftar till att ge konsumenter makt och möjlighet att göra aktiva och medvetna val och erbjuda ett högt konsumentskydd.³⁰

Enligt riksdagens uppfattning är en väl fungerande marknad är den bästa förutsättningen för att tillgodose konsumenternas önskemål om bra produkter till låga priser med god service. Eftersom det är konsumenterna som står för efterfrågan har de stor inverkan på hur väl marknaden fungerar. Konsumentpolitiken utgör därför en viktig del också när det gäller att skapa förutsättningar för en väl fungerande marknad som bidrar till en hållbar utveckling.³¹

5.3 Konkurrensregler

Konkurrensreglerna i Sverige består av dels nationell lagstiftning som i sig bygger på EG-rätten, dels av EG-rätten. EU:s konkurrensregler har införlivats bland de nationella författningarna bl.a. genom Konkurrenslagen, upphandlingslagarna, den s.k. transparenslagen, m.fl.

Syftet med EU:s konkurrensregler är att skapa en effektiv och rättvis konkurrens. I arbetet med att skapa ett konkurrenskraftigt europeiskt näringsliv betonar EU fri konkurrens mellan företag och betydelsen av att företag kan agera på lika villkor.

Med ett undantag finns det inte några lagar eller andra författningar som har som huvudsyfte att skapa konkurrensneutrala villkor mellan offentliga och privata säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Undantaget är regeringens förordning

²⁹ Bet. 2000/01:NU4, Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald.

³⁰ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 18.

³¹ Bet. 2007/08:CU1, utgiftsområde 18, Samhällsplanering, bostadsförsörjning, byggande samt konsumentpolitik.

om villkor för vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter som gäller från den 1 april 2008.³²

För närvarande bereds emellertid ett förslag från Näringsdepartementet om att en missbrukbestämmelse ska införlivas i konkurrenslagen. I promemorian föreslås ändringar i konkurrenslagen som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att driva en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur eller att i denna verksamhet tillämpa ett visst förfarande. För att ett förbud ska få meddelas krävs att verksamheten eller förfarandet snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Förbud får dock inte meddelas i fråga om verksamheter eller förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt.

Vid prövningen av frågan om försvarbarhet ska det särskilt beaktas om verksamheten eller förfarandet strider mot en lag, en annan författning eller något annat bindande direktiv. Om försvarbarhet saknas på någon annan grund ska förbud få meddelas dels i fråga om en verksamhet som staten bedriver eller ett förfarande i denna, dels i fråga om ett förfarande i en verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver.

Om Konkurrensverket för ett visst fall beslutar att inte väcka talan får detta göras av ett företag som berörs av verksamheten eller förfarandet i denna. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2009.

Syftet med konkurrenslagen är att undanröja och motverka hinder för en effektiv konkurrens i fråga om produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter. Konkurrenslagen innehåller förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning. Lagen innehåller också regler om kontroll av företagskoncentrationer. Konkurrenslagen innehåller i dag inte någon regel som handlar om att skapa konkurrensneutralitet mellan privata företag och det offentliga när det säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Konkurrensförordningen³³ innehåller verkställighetsföreskrifter till konkurrenslagen. Förordningen innehåller dessutom föreskrifter om behörig myndighet – Konkurrensverket – i vissa fall och föreskrifter om länsstyrelsernas uppgifter på konkurrensområdet.

³² Förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter.

³³ Konkurrensförordningen (1993:173).

Enligt Lagen om insyn i vissa finansiella förbindelser³⁴ –transparenslagen – ska ett offentligt företag med en nettoomsättning som för vart och ett av de två senaste räkenskapsåren har uppgått till 40 miljoner euro och vars tjänster i nämnvärd omfattning kan påverka handeln med andra EES-länder redovisa sina förbindelser med det allmänna. Ungefär 35 svenska statliga förvaltningsmyndigheter bedöms omfattas av kraven. Den öppna redovisningen bör göras i samband med varje bokslut men det finns inga krav på att den ska ingå i den ordinarie redovisningen. Kravet på separat redovisning innebär att verksamheter som både har konkurrensskyddad och konkurrensutsatt verksamhet måste kunna göra en särredovisning.

Transparenslagen innehåller inte något förbud mot olika åtgärder, bara en förpliktelse att hålla viss redovisning för att göra insyn möjlig. De redovisningar som upprättas enligt transparenslagen behöver inte i normal-fallet sändas in till någon myndighet. Däremot måste de sändas till Konkurrensverket om Konkurrensverket begär det. Av den anledningen måste handlingarna också arkiveras under en viss tid.

Upphandlingslagstiftningen är tvingande när en upphandlande myndighet står i begrepp att göra en anskaffning från en extern leverantör. Lagen om offentlig upphandling³⁵, som trädde i kraft år 1994, kom till som en följd av Sveriges medlemskap i EES och sedan i EU. Lagen om offentlig upphandling innehöll även bestämmelser som inte styrs av EG-direktiven. Sverige har t.ex. gått längre än EG-rätten kräver när det gäller lägsta beloppsgräns för krav på upphandling.

EU:s två senast antagna direktiv på upphandlingsområdet har omsatts i svensk lag. Sedan den 1 januari 2008 gäller lagen om offentlig upphandling för upphandlingar inom den klassiska sektorn (klassiska lagen)³⁶ och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster för upphandlingar inom försörjningssektorerna (försörjningslagen)³⁷. Upphandlingslagstiftningen syftar till att underlätta varors och tjänsters fria rörlighet inom den Europeiska unionen vilket ger företagen nya affärsmöjligheter. EU reglerar offentlig upphandling för att undvika snedvriden konkurrens och upphandlingslagarna bygger på EG:s upphandlingsdirektiv.

³⁴ Lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser.

³⁵ Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

³⁶ Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

³⁷ Lagen (2007:Ö1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Upphandlingsreglerna reglerar inköpen av varor och tjänster för offentliga aktörer. Lagarna syftar till att konkurrerande leverantörer ska behandlas lika.

PSI-direktivet³⁸ är en del av ett åtgärds paket som Europeiska kommissionen arbetat fram för att överbrygga hinder som begränsar vidareanvändning av offentlig information. I korthet syftar direktivet till att främja tillväxten på informationsmarknaden där offentlig information är en huvudsaklig utgångspunkt. Direktivet handlar om att främja konkurrensen på gemenskapsmarknaden av den offentliga informationen.

Enligt PSI-direktivet ska europeiska företag ges större möjligheter att vidareutnyttja information från den offentliga sektorn, för att därigenom ytterligare kunna bidra till ekonomisk tillväxt och skapande av arbetstillfällen. Direktivet avsåg därför dels att säkerställa att marknaden för vidareutnyttjande av offentlig information fungerar på ett sätt som är förenligt med reglerna för den inre marknaden, dels att främja utvecklingen av en konkurrenskraftig europeisk informationsindustri byggd på återanvändning av offentlig information.

Direktivet fastställer gemensamma regler för att säkerställa att alla aktörer på den europeiska informationsmarknaden ska omfattas av icke-diskriminerande grundvillkor. En myndighets villkor inom ett visst informationsområde ska gälla lika för alla aktörer inklusive myndighetens egen konkurrensutsatta verksamhet. Det betyder att för att vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn ska tillåtas ska vissa villkor vara uppfyllda. Villkoren handlar om hur handlingar ska göras tillgängliga, vilka principer som ska gälla för avgiftssättningen, m.m. Direktivet bygger på medlemsstaternas gällande bestämmelser om tillgång till handlingar.

I direktivet anges minimiregler för vidareutnyttjande av information som finns hos offentliga myndigheter. Det gäller avgiftsprinciper, men även sådant som hur handlingar ska göras tillgängliga. Direktivet förpliktar inte ett land att tillåta återanvändning, utan reglerar endast formerna. Vissa sektorer har undantagits från direktivets tillämpning.

Direktivet har kritiserats för att vara inte vara ändamålsenligt och otillräckligt för att uppnå syftena med direktivet. Den kanske allvarligaste kritiken har riktats mot att direktivet lämnar öppet för avtalsvillkor som snedvrider konkurrensen, även om de till formen

³⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.

är helt neutrala. Det kan bl.a. handla om att externa användare får betala för mer information än de behöver, eller att en licensperiod inte kan anpassas till köparens behov. Reglerna i artikel 6 om avgifter baserade på full kostnadstäckning har också kritiserats för att tillåta för höga avgiftsnivåer.

Medlemsstaterna uppmanas att tillgängliggöra så mycket information som möjligt för att det ska kunna vidareutnyttjas. Om det är möjligt ska informationen finnas tillgänglig på elektronisk väg. Direktivet genomfördes den 1 juli 2005 utan något särskilt genomförande i svensk rätt.

Den 1 april 2008 infördes dock förordningen³⁹ om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter. Förordningen gäller för förvaltningsmyndigheter under regeringen, exklusive universitet, högskolor och andra utbildnings- eller forskningsinstitutioner eller kulturinstitutioner, och innehåller bestämmelser om vidareutnyttjande av information som finns hos myndigheter. Förordningen har således inte samma breda tillämpningsområde som direktivet, vilket som sagt avser hela den offentliga sektorn. Det har även för övrigt riktats kritik mot det sätt som direktivet införts i svensk rätt. Den allvarligaste kritiken är kanske inte juridisk utan politisk. Det europeiska direktivet är i första hand ett uttryck för en europeisk näringspolitisk ambition när det gäller framväxten av en konkurrenskraftig europeisk informationsindustri.

Syftet med förordningen är dels att underlätta och främja enskildas användning av den information som finns hos myndigheterna för att skapa informationsprodukter och informationstjänster, dels att begränsa snedvridning av konkurrensen.

Med information avses allt innehåll som finns på en informationsbärare av något slag. Vidareutnyttjande innebär användning av information som finns hos en myndighet för andra ändamål än det ursprungliga ändamål för vilket informationen framställdes inom myndigheten.

Myndigheten ska, enligt förordningen, informera om avgifternas storlek och de villkor som myndigheten tillämpar för vidareutnyttjande av informationen. På begäran ska myndigheten ange dels

³⁹ Förordningen (2008:31) om villkor vid vidareutnyttjande av information från statliga myndigheter. Förordningen är inte tillämplig på utbyte av handlingar mellan myndigheter i samband med deras offentliga verksamhet, eller handlingar vars innehåll har ett upphovsrättsligt skydd eller ett till upphovsrätten närstående skydd som tillkommer tredje man. Förordningen gäller inte heller för universitet, högskolor och andra utbildnings- eller forskningsinstitutioner, eller kulturinstitutioner.

beräkningsgrunder för de offentliggjorda avgifterna, dels vilka faktorer som beaktas vid beräkningen av andra avgifter än sådana som avses i första och andra styckena.

När en myndighet tillhandahåller information enligt förordningen, får myndigheten ställa villkor för vidareutnyttjande av informationen. Sådana villkor får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande och får inte användas i syfte att begränsa konkurrensen.

De villkor som en myndighet tillämpar när den tillhandahåller information för vidareutnyttjande ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande. Om information vidareutnyttjas inom en myndighet i dess uppdragsverksamhet, ska samma villkor för tillhandahållande av information tillämpas för den verksamheten som för andra användare.

Förordningen medger inte någon möjlighet att överklaga en myndighets beslut med stöd av förordningen.

6 Hur styrs myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter?

Regeringen styr inte uttryckligen myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Regeringen begär inte heller att myndigheterna särskilt ska redovisa sina konkurrensutsatta verksamheter. Det mesta talar dock för att de konkurrensutsatta verksamheterna, dvs. när myndigheterna uppträder som säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad, huvudsakligen finns inom ramen för myndigheternas avgiftsfinansierade uppdragsverksamheter. Därmed kan frågan omformuleras till hur styr regeringen myndigheternas uppdragsverksamheter?

Det finns inte något generellt bemyndigande för statliga myndigheter att bedriva uppdragsverksamhet. Stödet för myndigheternas uppdragsverksamheter finns i respektive myndighets instruktion och/eller regleringsbrev.

Konkurrensverket, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket och det tidigare Konkurrensrådet⁴⁰ har samtliga pekat på att regeringens bemyndiganden till myndigheterna att bedriva avgiftsbelagd uppdragsverksamhet i regel är allmänt hållna. Förvaltningskommittén har gjort samma iakttagelse och konstaterar samtidigt att det i

⁴⁰ Ekonomistyrningsverket (2000), Statskontoret (2000), SOU 2000:117 och Ekonomistyrningsverket (2008b).

förekommande fall är inom ramen för samma allmänt hållna bemyndiganden som myndigheterna agerar säljare av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Förvaltningskommittén har gått igenom instruktioner och regleringsbrev för år 2008 och lämnar här nedan några exempel på formuleringar som ger myndigheterna stöd för sin uppdragsverksamhet. Av instruktionerna bemyndigas myndigheterna att de:

...får åta sig att utföra avgiftsfinansierad utvärdering på uppdrag av såväl statliga som icke-statliga finansiärer.

...får mot ersättning utföra undersökningar på uppdrag av myndigheter, organisationer och enskilda.

...får bedriva uppdragsverksamhet.

...får inom sitt ansvarsområde och om verksamheten i övrigt medger detta utföra uppdrag inom eller utom landet.

...får utöver de uppgifter som myndigheten har enligt § § tillhandahålla varor samt åta sig att utföra undersökningar, utredningar och andra tjänster inom sitt verksamhetsområde.

...har inom sitt verksamhetsområde rätt att bedriva uppdragsverksamhet.

...får inom ramen för 1 § utföra uppdrag under förutsättning att det inte hotar förtroendet för myndighetens självständiga ställning.

...får åta sig att mot avgift utveckla och förvalta tekniskt stöd åt andra myndigheter samt åt kommuner och landsting.

...får ta ut avgifter för genomförande av IT-säkerhetsanalyser och annan uppdragsverksamhet.

...får ta ut avgifter för varor och tjänster från arbetsdriften och terapi-verksamheten.

Det finns även exempel på instruktioner och regleringsbrev där regeringen mer ingående räknar upp vissa anknyttande tjänster som får bedrivas men ofta lämnas utrymme för myndighetens egen tolkning av bemyndigandet. För universitet och högskolor (35 st.) finns en gemensam förordning om uppdragsutbildning.⁴¹ Av universiteten och högskolornas gemensamma regleringsbrev för år 2008 framgår även vilka verksamheter de får bedriva mot avgift, t.ex. uppdragsforskning.

Förvaltningskommittén har inte – med några undantag – i de studerade myndighetsinstruktionerna eller regleringsbreven funnit några riktlinjer om vilka villkor som ska gälla för konkurrensutsatt

⁴¹ Se förordningen (2002:760) om uppdragsutbildning vid universitet och högskolor.

verksamhet. Över huvud taget används inte begreppet konkurrensutsatt verksamhet i dessa sammanhang. I stället används, som redan nämnts ovan, begreppet uppdragsverksamhet som ett slags samlingsbeteckning för all verksamhet som efterfrågas frivilligt. Det kan här noteras att det finns ett antal exempel på myndigheter som har och har haft en särskild verksamhetsgren för uppdragsverksamhet.

6.1 Avgifter

Risken för korssubventioneringar och underprissättning av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter är återkommande i den kritik som riktas mot att myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Kritiken handlar om att myndigheterna kan subventionera de varor och tjänster som säljs på en konkurrensutsatt marknad med anslagsmedel och med andra avgiftsintäkter.

6.2 Vad är en avgift?

En avgift är i regeringsformens bemärkelse en ersättning som betalas för en direkt motprestation och som helt eller delvis motsvarar kostnaderna för att tillhandahålla prestationen i fråga. Avgifter ska täcka statens kostnader – helt eller delvis – för motprestationen och får därför inte sättas i relation till det ekonomiska värde för den enskilde som motprestationen från det allmänna har.⁴²

Avgiften är antingen offentlighetsrättslig (andra benämningar är tvingande eller belastande) eller ersättning för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster. Enligt Avgiftsutredningen⁴³ finns det inte någon offentlighetsrättslig avgift om vilken det entydigt kan sägas att den tas ut i konkurrens med andra aktörer. De avgifter som tas ut i myndigheternas uppdragsverksamheter och konkurrensutsatta verksamheter är ersättning för frivilligt efterfrågade varor eller tjänster.

Myndigheterna får ta ut avgifter bara om det finns ett bemyndigande i en lag, en förordning eller av ett särskilt regeringsbeslut. Utöver de avgifter som en myndighet tar ut med ett till myndigheten riktat författningsstöd kan den ta ut avgifter med stöd av det generella bemyndigandet som finns i 4 § i avgiftsförordningen.⁴⁴ Det innebär att en myndighet får – om det är förenligt med

⁴² SOU 2007:96.

⁴³ SOU 2007:96, s. 115.

⁴⁴ Avgiftsförordningen (1992:191).

myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift tillhandahålla tidskrifter och andra publikationer, informations- och kursmaterial, konferenser och kurser, rådgivning och annan liknande service, lokaler, utrustning, offentlig inköps- och resurssamordning, tjänsteexport, m.m.

Kravet är att dessa varor och tjänster får tillhandahållas endast om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning.⁴⁵ Annars bör myndigheten begära att regeringen prövar ett undantag från begränsningarna i 4 § eller lämnar ett särskilt bemyndigande t.ex. i myndighetens instruktion. Förvaltningskommittén kan konstatera att ett antal myndigheter har ett sådant bemyndigande i sina instruktioner.

6.3 Ekonomiska mål

Ett bemyndigande för en myndighet att ta ut avgifter är alltid kopplat till ett ekonomiskt mål. Ett ekonomiskt mål för en avgiftsbelagd verksamhet talar om hur stor del av kostnaderna för en viss verksamhet som avgifterna ska täcka. Huvudregeln och det vanligaste ekonomiska målet är full kostnadstäckning.⁴⁶ Full kostnadstäckning innebär att på några års sikt ska samtliga med verksamheten förenade kostnader – både de direkta kostnaderna och en rättvisande andel av de indirekta kostnaderna – täckas av avgiftsintäkter.

Om det uppstår förluster på grund av att en myndighet tagit ut en avgift som inte ger full kostnadstäckning för en viss vara eller tjänst måste det kompenseras med överuttag på samma produkter eller på andra produkter inom det avgiftsfinansierade produktområdet. Regeringen kan besluta att en viss tjänst ska ha en lägre avgift än full kostnadstäckning. Ett exempel är att endast de direkta kostnaderna ska täckas. För avgifter som tas ut med stöd av 4 § i avgiftsförordningen får myndigheten i normalfallet själv bestämma

⁴⁵ Vid en bedömning av vad som är att betrakta som verksamhet av mindre omfattning bör de under räkenskapsåret sammanlagda § 4-intäkterna i första hand sättas i relation till de totala kostnaderna för myndighetens verksamhet. Om de sammanlagda intäkterna under en längre tid än två år överstiger ett belopp som motsvarar 5 procent av de totala kostnaderna bör verksamheten inte anses vara av mindre omfattning. Med totala kostnader avses summan av myndighetens förvaltningskostnader och kostnader för avgiftsbelagd verksamhet om myndigheten disponerar intäkterna i denna verksamhet.

⁴⁶ 5 § avgiftsförordningen (1992:191).

om avgiften ska täcka hela kostnaden.⁴⁷ Det ekonomiska målet uttrycks som ”inom ramen för full kostnadstäckning”.⁴⁸

Riksdagen kan besluta om ett krav på avkastning utöver statens kostnader – verksamheten ska alltså gå med vinst – vilket i normalfallet gäller för affärsverk och statliga bolag.⁴⁹

Förvaltningskommittén kan konstatera att – inom ramen för myndigheternas uppdragsverksamhet – har de flesta varor och tjänster som säljs av statliga myndigheter på en konkurrensutsatt marknad full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.

Vilka kostnader ska ingå i avgiftsunderlaget?

Det har i vissa fall hävdats att så länge en myndighet ”bara” har full kostnadstäckning som ekonomiskt mål och inte något krav på att i kalkylsammanhang göra ett vinstpåslag kan konkurrens på lika villkor mellan privat och offentlig sektor inte uppnås. För att skapa bättre förutsättningar för konkurrens på lika villkor skulle därför ett vinstkrav behöva påföras avgifterna i konkurrensutsatt verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter.

Ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning förutsätter att det är möjligt att identifiera alla relevanta kostnader som en viss avgiftsbelagd verksamhet orsakar. För en myndighet som är helt avgiftsfinansierad måste naturligtvis alla myndighetens kostnader räknas med i avgiftsunderlaget och fördelas på ett rättvisande sätt mellan de olika avgiftsbelagda verksamheter som myndigheten bedriver. För en myndighet som är både anslags- och avgiftsfinansierad handlar det om att dels identifiera vilka direkta kostnader som den avgiftsbelagda verksamheten orsakar, dels bestämma hur de indirekta (gemensamma) kostnaderna ska fördelas på respektive verksamhet.

⁴⁷ Detta gäller dock inte avgifter i tjänsteexport.

⁴⁸ Sådana varor och tjänster är tidskrifter och andra publikationer, informations- och kursmaterial, konferenser och kurser, rådgivning och annan liknande service, lokaler, utrustning, offentlig inköps- och resurssamordning, automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift, upplysningar per telefon, om den övergår kraven i sekretesslagen och förvaltningslagen.

⁴⁹ När avgiftssättningen syftar till intäkter som klart överstiger statens kostnader bör avgiftssättningen enligt förarbetena anses falla inom riksdagens kompetensområde även om den avser en avgift som är frivilligt efterfrågad. Se Prop. 1973:90, s. 218, SOU 2007:96 och Ekonomistyrningsverket (2004).

Exempel på kostnader som i sin helhet ska föras till den avgiftsbelagda verksamheten är kostnader för marknadsföring, anbudsgivning och samråd med Ekonomistyrningsverket.

Kapitalkostnader är ofta en gemensam kostnad. Kostnaderna för räntor och avskrivningar som avser anläggningstillgångar som används i avgiftsfinansierad verksamhet ska följaktligen räknas med i avgiftsunderlaget. Övriga gemensamma kostnader kan t.ex. vara kostnader för ledning, administration på olika nivåer, utbildning, bibliotek, lokaler och telefon. Oftast är det inga problem att, med stöd av relevanta fördelningsnycklar, fördela dessa kostnader mellan en myndighets anslagsfinansierade och avgiftsfinansierade verksamheter – i varje fall inte om myndigheten använder tidsredovisning för att fördela lönekostnaderna på olika slag av verksamheter. Vissa kostnader kräver dock en hel del analys innan man vet om de ska belasta den avgiftsfinansierade verksamheten eller inte.

Exempelvis ska en myndighet som bedriver anslagsfinansierad verksamhet som omfattar remisser, arbete med föreskrifter och allmänna råd etc. normalt inte ta med en andel av kostnaderna för dessa aktiviteter vid beräkning av avgifter i myndighetens uppdragsverksamhet. Men om en myndighet enbart är avgiftsfinansierad måste naturligtvis avgifterna beräknas så att även kostnaden för eventuellt arbete med remisser, etc. täcks.

I full kostnadstäckning ligger också att myndigheten efter att ha gjort en riskbedömning ska göra ett påslag så att avgiften även täcker förluster som kan uppstå till följd av t.ex. uteblivna betalningar eller att kostnaderna underskattats. Myndigheten måste dessutom anta vilken försäljningsvolym som kan förväntas. Eftersom avgiften ska beräknas så att den täcker den långsiktiga självkostnaden bör avgiften baseras på en normalårsvolym, dvs. en uppskattad genomsnittsvolym för ett antal år framåt.⁵⁰

EG-rätten och full kostnadstäckning

På regeringens uppdrag har Ekonomistyrningsverket utrett om det ekonomiska målet full kostnadstäckning kan leda till konkurrensnedvridningar i förhållande till privata aktörer och om ”full kostnadstäckning” uppfyller eventuella EU-krav på området.

Ekonomistyrningsverkets uppfattning är att en statlig myndighet med avgiftsfinansierad verksamhet där avgifterna sätts i syfte att

⁵⁰ Ekonomistyrningsverket (2007).

uppnå full kostnadstäckning inte kan anses ägna sig åt underpris-sättning enligt de kriterier som etablerats genom EG-domstolens rättspraxis. Ekonomistyrningsverket har även tolkat ”full kostnads-täckning” i förhållande till EG-rättens statsstödsregler i artikel 87.1 i EG-fördraget. Resultatet av tolkningen är att en statlig verksamhet med full kostnadstäckning som ekonomiskt mål sannolikt inte kan anses åtnjuta statsstöd så länge verksamheten belastas med alla relevanta kostnader.⁵¹

Även dåvarande Konkurrensrådet diskuterade frågan om ekonomiskt mål för myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter. Konkurrensrådet rekommenderade att offentliga aktörer som bedriver konkurrensutsatt verksamhet skulle åläggas ett ekonomiskt mål om minst full kostnadstäckning.

Konkurrensrådet rekommenderade dessutom att det ekonomiska målet skulle kompletteras med en omprövningsklausul som innebar att den konkurrensutsatta verksamheten skulle komma att omprövas om målet inte uppfylls.⁵²

6.4 Anslag subventionerar?

Vanligt förekommande kritik mot myndigheternas avgifter är att det uppstår konkurrensnedvridningar när offentlig verksamhet på konkurrensutsatta marknader subventioneras t.ex. av anslagsmedel. Regeringen har dock slagit fast att när det ekonomiska målet är full kostnadstäckning får den anslagsfinansierade verksamheten inte subventionera den avgiftsbelagda verksamheten utan regeringens medgivande.⁵³ Utan ett sådant medgivande får inte en myndighet täcka underskott av den avgiftsfinansierade verksamheten med anslagsmedel.

Men det är, enligt Förvaltningskommitténs bedömning – inte bara anslagsfinansierad verksamhet som i praktiken skulle kunna subventionera konkurrensutsatt verksamhet. All verksamhet som ingår i en myndighets avgiftsbelagda verksamhet behöver, som vi redan har konstaterat, inte vara utsatt för konkurrens. Problemet är att utformningen och tillämpningen av det ekonomiska målet full kostnadstäckning och myndigheternas indelning av budgeten för

⁵¹ Ekonomistyrningsverket (2003).

⁵² SOU 2000:117.

⁵³ Regeringens förordningsmotiv 1992:3, Finansdepartementet, Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde 1992-04-23, uppgiften hämtad ur Riksrevisionen (2004), bilaga 6, s. 105.

avgiftsbelagd verksamhet inte tar hänsyn till detta. Alltså kan intäkter från avgiftsbelagd verksamhet som avgiftsbelagd verksamhet som inte är utsatt för konkurrens och som är utsatt för konkurrens subventionera varandra. I reglerna för avgiftssättning, budgetering och externredovisning i årsredovisningen, m.m. av avgifter finns inte några krav på särredovisning av avgifter från konkurrensutsatt verksamhet.

6.5 Avgiftssamråd

Varje år ska myndigheter som tar ut avgifter för varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller samråda med Ekonomistyrningsverket om avgifterna innan de fattar sitt beslut om avgiften.⁵⁴ I sitt samrådsyttrande kan Ekonomistyrningsverket tillstyrka eller avstyrka myndighetens förslag till avgift. Ekonomistyrningsverket kan också framföra synpunkter och kommentarer till avgiftsförslaget. Myndigheterna är inte skyldiga att följa Ekonomistyrningsverkets beslut.

Det årliga avgiftssamrådet kan, och har även, av olika aktörer uppfattats som legitimerande för avgiftssättningen. Det finns till och med exempel på att en myndighet i en offert hävdade att timprislistan fastställs av Ekonomistyrningsverket.⁵⁵

Enligt Ekonomistyrningsverket motiveras⁵⁶ samrådsinstitutet av behovet av en enhetlig bedömning av avgiftsuttag i relation till ställda mål. Bland annat ska samtliga relevanta kostnader uppmärksammas vid beslut om statliga avgifter. I huvudsak omfattar granskningen att avgifterna sätts utifrån det ekonomiska mål som beslutats för verksamheten. Bedömningen omfattar att de kostnader som avgifterna ska täcka är identifierade och beräknade samt att vissa övriga regler och riktlinjer på området beaktats. Det är dock fråga om en översiktlig granskning. De effekter som kan uppnås genom samrådsfunktionen är en mer enhetlig och ändamålsenlig prissättning i statsförvaltningen genom att en oberoende part (Ekonomistyrningsverket) granskar vissa förutsättningar för avgiftssättningen.

Ekonomistyrningsverket kan emellertid inte garantera att en avgiftsbelagd verksamhet bedrivs i enlighet med lagar, bestämmelser och andra restriktioner från statsmakterna eller internationella åtaganden. Att Ekonomistyrningsverket skulle ta över ansvaret för

⁵⁴ Regler om avgiftssamråd återfinns i 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

⁵⁵ Riksrevisionen (2004).

⁵⁶ Regeringens förordningsmotiv 1992:3.

prissättningen i statsförvaltningen och säkerställa att samtliga avgifter i staten är invändningsfria har aldrig varit syftet med samrådsfunktionen.

Med hänsyn till att många av de förhållanden som granskas i ett avgiftssamråd inte entydigt kan klassificeras som "rätt eller fel" utgör Ekonomistyrningsverkets synpunkter och kommentarer en bedömning om redovisade förhållande avseende prissättningen är rimliga utifrån rådande praxis och regelverk.

6.6 Hur budgeteras och redovisas konkurrensutsatt verksamhet?

Det finns inte några generella regler och riktlinjer för hur myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter ska budgeteras och redovisas. Den verksamheten som innebär att statliga förvaltningsmyndigheter säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad budgeteras och redovisas inom ramen för annan avgiftsfinansierad verksamhet.

Utöver de lagar och förordningar som reglerar själva avgiftsuttaget styr regeringen myndigheternas avgiftsfinansierade verksamhet främst genom regleringsbrevet och bl.a. budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Genom denna budget anger regeringen verksamhetens indelning och beräknar dess omfattning. Det är inte något krav att verksamheten under det aktuella budgetåret ska ha de kostnader och intäkter som budgeterats. Enligt Avgiftsutredningen bygger den oftast på beräkningar som myndigheterna själva gjort och utsätts sällan för någon närmare prövning.⁵⁷

Regeringens beslut om budgeten för avgiftsbelagd verksamhet framgår av regleringsbrevet. Utformningen i regleringsbrevet är också styrande för myndigheternas redovisning av avgiftsintäkterna i årsredovisningen och utformningen av budgeten i budgetunderlaget som lämnas till regeringen.

Budgeten för avgiftsbelagd verksamhet ska visa en flerårig bild över hur över- och underskott utvecklats i verksamheten. En myndighet som får disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning.⁵⁸ Med räkenskapsårets resultat menas det överskott eller underskott som har uppstått i den avgiftsbelagda verksamheten.

⁵⁷ SOU 2007:96.

⁵⁸ Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

Om ett ackumulerat överskott av avgiftsintäkterna är mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur hela överskottet ska disponeras. Om det i stället uppkommit ett underskott i en avgiftsbelagd verksamhet och detta inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

Redovisning och återrapportering

I redovisningen i årsredovisningen ska myndigheten särredovisa varje avgiftsbelagd verksamhet. Redovisningen ska, som nämnts ovan, följa den indelning och struktur som framgår av budgeten för avgiftsbelagd verksamhet i myndighetens regleringsbrev. Det finns alltså inte några generella krav på att myndigheternas avgiftsintäkter från varor och tjänster som är konkurrensutsatta ska särredovisas i årsredovisningen.⁵⁹

Förvaltningskommittén har gått igenom myndigheternas regleringsbrev för år 2008 och har inte funnit någon budget för avgiftsbelagd verksamhet som har en särskild indelning för avgiftsintäkter från konkurrensutsatt verksamhet. Kommittén har heller inte funnit något återrapporteringskrav i övrigt där myndigheten ska redovisa sådana intäkter separat. Avgiftsintäkterna från konkurrensutsatt verksamhet är alltså oidentifierade delmängder i redovisningen.

⁵⁹ Jämför lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser och de redovisningskrav som ställs i den.

Referenser

SOU och Ds

SOU 1979:23. Avgifter i staten.

SOU 2000:117. Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.

SOU 2005:80. Uppdragsarkeologi i tiden.

SOU 2007:24. Veterinär fältverksamhet i nya former.

SOU 2007:70. Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet.

SOU 2007:96. Avgifter.

SOU 2008:53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation.

Övrigt tryck

Ekonomistyrningsverket. 2000. Att styra avgiftsbelagd verksamhet. Rapport 2000:21.

Ekonomistyrningsverket. 2003. Ekonomiskt mål för konkurrensutsatt verksamhet. Rapport 2003:21.

Ekonomistyrningsverket. 2004. Att avgränsa avgifter – kartläggning och probleminventering. Rapport 2004:17.

Ekonomistyrningsverket. 2007. Styrning av statliga myndigheters tjänsteexport. Rapport 2007:34.

Ekonomistyrningsverket. 2008a. Avgifter 2007 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten. Rapport 2008:15.

Ekonomistyrningsverket. 2008b. Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet – utformning av bemyndiganden. Rapport 2008:23.

Riksrevisionen. 2004. Uppdrag statistik. Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet. Rapport 2004:8.

Statskontoret. 2000. Staten som kommersiell aktör. Rapport 2000:16.

Statskontoret. 2005. Fritt fram att avtala om offentlig information? PM. Dnr 2005/100-5.

Statskontoret. 2008a. Konkurrensutsatt eller inte? En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. Rapport 2008:1.

Statskontoret. 2008b. Konkurrensutsatt verksamhet 2 – en analys av omfattningen av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. PM. Dnr 2008/74-5.

Om myndighetsbegrepp, nämndmyndigheter och beslutsorgan

1	Begreppet myndighet.....	230
1.1	Indelningar av förvaltningsmyndigheter	230
1.2	Begreppet central förvaltningsmyndighet	231
1.3	Går det att göra indelningen mer systematisk och överskådlig?	233
2	Myndigheternas namn	233
2.1	Kan en myndighet heta vad som helst?	234
2.2	Verk eller myndighet?	237
2.3	Myndigheternas symboler	239
3	Nämndmyndigheter	239
3.1	Behövs ledningsformen?	241
4	Särskilda beslutsorgan inom en myndighet	243
4.1	Eventuella problem	244
	Referenser	248

Förvaltningskommitténs direktiv innehåller ett antal frågor som berör olika myndighetsbegrepp. Kommittén ska pröva om innebörden av olika begrepp kan förtydligas genom författningsreglering eller på annat sätt, och lämna förslag till principer som bör gälla vid benämningen av olika typer av myndigheter. Dessutom ska kommittén analysera problem med så kallade nämndmyndigheter och särskilda beslutsorgan som finns vid vissa myndigheter, samt föreslå principer för när nämndmyndigheter och beslutsorgan bör kunna inrättas. I den här bilagan behandlas de frågorna.

1 Begreppet myndighet

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

Begreppet myndighet används i dag i första hand som term för 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. Myndigheterna består av regeringen, domstolarna samt de statliga och kommunala förvaltningsmyndigheterna.

Begreppet förvaltningsmyndighet syftar på en myndighet som är en del av ett offentligt subjekt, det vill säga staten, ett landsting eller en kommun. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder enligt regeringsformen under riksdagen eller regeringen (RF 11:6).

Regeringen och domstolarna är således myndigheter men inte förvaltningsmyndigheter. När ordet myndighet används i dagligt tal syftar man dock ofta på "statlig förvaltningsmyndighet". Det gör vi också här, om inte annat framgår av sammanhanget.

1.1 Indelningar av förvaltningsmyndigheter

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, styrelse-

myndigheter och nämndmyndigheter. Ytterligare en indelning utgår från myndigheternas funktioner, till exempel tillsynsuppgifter, service eller att vara regeringens särskilda expertmyndigheter (stabsmyndigheter). En annan utgångspunkt är myndighetens uppgift att stå för det statliga intresset i olika sektorer, och då används begreppet sektorsmyndigheter.

Effekten av de olika indelningarna är att vi har fått en rik flora av myndighetsbegrepp. Centralt ämbetsverk, chefsmyndighet, myndighetskoncern, stabsmyndighet, sektorsmyndighet, expertmyndighet, enmyndighet, värdmyndighet, nämndmyndighet, affärsverk samt central, regional och lokal myndighet är alla beteckningar som används mer eller mindre ofta. En del av begreppen har formell betydelse i författningstext, medan andra bara syftar till att beskriva och systematisera myndigheterna i olika sammanhang. I flera fall är det oklart vad begreppen egentligen innebär. I formell mening handlar det hela tiden om förvaltningsmyndigheter under regeringen.

Frågan är dock om de olika begrepp som används och de olika typer av myndigheter som vi kan urskilja har specifika rättsliga följder eller påverkar hur de kan styras. Vi kan konstatera att den rättsliga formella indelningen av den statliga myndighetsorganisationen är knapphändig och inte särskilt aktuell.

Enligt regeringsformen (11:6) lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna under regeringen. Men riksåklagaren är inte längre en egen myndighet, utan betecknar chefen för den nationella Åklagarmyndigheten. Begreppet centralt ämbetsverk används numera sällan och har ingen klart avgränsad definition. Den särskilda myndighetsformen affärsverk omnämns över huvud taget inte i regeringsformen.

1.2 Begreppet central förvaltningsmyndighet

Regeringsformen (11:6) skiljer mellan ”de centrala ämbetsverken” och ”annan statlig förvaltningsmyndighet”. De senare lyder under regeringen om de inte är myndigheter under riksdagen enligt regeringsformen eller annan lag. Alla förvaltningsmyndigheter under regeringen betecknas alltså inte som centrala förvaltningsmyndigheter eller centrala myndigheter. Men det finns ingen författningstext som definierar skillnaden mellan centrala och andra myndigheter.

”Central” kan tänkas avse att vi har att göra med en myndighet som har uppgifter utan geografisk avgränsning till någon del av

landet, till exempel Skolverket, som man då skulle kunna beteckna som ”central” myndighet på skolområdet.

Beteckningen kan också syfta på att det finns en lokal eller regional myndighetsorganisation under den centrala myndigheten. Rikspolisstyrelsen är till exempel i den meningen central förvaltningsmyndighet för polisen, som också omfattar de 21 regionala polismyndigheterna. Det är den typen av myndigheter som ibland kallas för myndighetskoncerner. Utöver polisen återstår i dag bara en sådan bland förvaltningsmyndigheterna – Riksarkivet med de 7 landsarkiven.

Men inget av de två kriterierna tillämpas i praktiken. En del myndigheter som har hela landet som verksamhetsområde kallas ändå inte ”centrala”. Samtidigt finns det myndigheter som betecknas som centrala men saknar en underställd statlig myndighetsorganisation.

Begreppet är således oklart och förvirrande. Frågan är om det fyller någon funktion, eller kan mönstras ut.

I åtminstone ett fall har begreppet en rättslig betydelse, vilket togs upp av Utredningen om en översyn av verksförordningen.¹ Det har att göra med myndigheters behörighet att själva föra talan i vissa mål om skadestånd mot staten. Justitiekanslern (JK) har till uppgift att föra talan när det gäller beslutsskador. Däremot ska centrala förvaltningsmyndigheter själva handlägga ärenden om sakskador med undantag för personskador, som normalt handläggs av Kammarkollegiet. Vid tillämpningen har JK utgått från vad som står i en myndighets instruktion. 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.

Men den nya myndighetsförordningen använder inte begreppet central förvaltningsmyndighet, och de nya instruktioner som utfärdats i slutet av år 2007 säger inget om en myndighet är central eller inte.

Förutom när det gäller myndigheternas instruktioner har det inte gjorts någon allmän genomgång av de författningar där begreppet används. Problemet för JK att avgöra när ärende ska handläggas av berörd myndighet kvarstår alltså.

¹ SOU 2004:23, s. 64f.

1.3 Går det att göra indelningen mer systematisk och överskådlig?

En mer praktisk fråga när det gäller benämningar på myndigheterna har att göra med behovet av systematik, överskådlighet och möjlighet till insyn och förståelse. Utgångspunkten bör vara att undvika beteckningar och indelningar som gör det svårt att förstå hur myndighetsstrukturen ser ut, hur olika verksamheter är organiserade och vem som är ansvarig för resultaten.

Självklart går det inte att förbjuda vissa indelningar och benämningar, och i olika sammanhang kan det finnas goda skäl att använda begrepp trots att de saknar en vedertagen definition och formell betydelse. Men i texter där regeringen eller myndigheterna beskriver och informerar om en myndighets verksamhet och organisation finns det skäl att vara återhållsam med otydliga begrepp. Det gäller till exempel central myndighet, chefsmyndighet, myndighetskoncern och expertmyndighet.

2 Myndigheternas namn

Det är inte lätt att ta reda på vilka myndigheter som finns och hur den statliga myndighetsstrukturen ser ut. De förteckningar som finns stämmer inte överens med varandra, vilket har lett till att olika uppgifter om antalet myndigheter har förekommit. Det har gjort debatten om antalet myndigheter förvirrad, och det har inte gått att säga säkert hur antalet myndigheter har utvecklats genom åren.

På regeringens uppdrag kartlade Statskontoret de statliga myndigheterna, och publicerade år 2005 en komplett förteckning över de myndigheter som fanns i maj samma år.² Kartläggningen uppdaterades några gånger, och senast gjordes det på uppdrag av Förvaltningskommittén i början av år 2007.³

År 2007 beslutade regeringen om en förordning (2007:755) om det allmänna myndighetsregistret, vilken trädde i kraft den 1 januari 2008. Enligt den ska Statistiska centralbyrån föra ett register över alla statliga myndigheter och hålla det tillgängligt på myndighetens webbplats. Registret är under utveckling, och för närvarande finns

² Statskontoret (2005). En översiktlig beskrivning av kartläggningens metod och resultat finns i Förvaltningskommitténs delbetänkande (SOU:2007, s. 88).

³ Statskontoret (2007).

ingen officiell och säker uppgift om vilka statliga myndigheter som finns.⁴

Den som vill skaffa en bra överblick över myndigheterna möts dessutom av en mängd olika benämningar på dem, vilket gör det svårt att systematisera informationen. Det bidrar åtminstone inte till en ökad kunskap och förståelse hos medborgarna i allmänhet om den statliga organisationen. Frågan är hur man skulle kunna göra floran av myndighetsnamn mindre brokig och mer tydlig.

2.1 Kan en myndighet heta vad som helst?

Det finns ungefär 25 olika benämningar på statliga myndigheter som används för mer än en förvaltningsmyndighet under regeringen. De vanligaste är styrelse, myndighet, nämnd, råd, länsstyrelse, högskola och universitet. Relativt vanliga är också delegation, institut, inspektion och sekretariat. Fler exempel är kollegiet, kontoret, verket, centrum, beredning, akademi, forskningsråd och ombudsman.

Det finns också en rad unika namn som inte har något gemensamt andra, till exempel Kriminalvården, Försvarmakten, Kungliga Biblioteket, Sametinget, Statens Järnvägar, Rikstrafiken, Statens geologiska undersökning, Bergsstaten, Riksantikvarieämbetet och Svenskt biografiskt lexikon.

Ett skäl till de heterogena begreppen är förstås att principerna för att namnge en myndighet har varierat genom åren. En del av våra myndigheter har rötter som går nästan 400 år bakåt i tiden, medan andra bildades för några månader sedan. Under ett så långt intervall har språket, kulturen och synen på förvaltningen förändrats kraftigt, vilket i vissa fall avspeglas i myndigheternas namn. En viktigare förklaring är att det sällan eller aldrig har funnits några tydliga principer för vad myndigheter ska heta. I vart fall inga som har tillämpats konsekvent. Varje myndighet har fått ett mer eller mindre genomtänkt namn som av olika skäl har ansetts passande i just det fallet, utan hänsyn till konsekvenserna för den samlade överskådligheten och systematiken.

Men spelar det verkligen någon roll vad myndigheterna heter, och vad är problemet med att namnen varierar så mycket? Det viktiga är väl att myndigheterna utför sina uppdrag på ett effektivt sätt.

⁴ I bilaga 8 redovisas Förvaltningskommitténs egen kartläggning av myndigheterna, inklusive beslutade och planerade förändringar.

Ett problem är att det ofta är omöjligt att med utgångspunkt i namnet slå fast att det handlar om en statlig myndighet. Många av benämningarna förekommer också i namnen på enskilda organisationer. Det gäller bland annat akademi, byrå, centrum, styrelse, råd, nämnd, delegation, institut, anstalt, sekretariat och beredning.

Ännu svårare kan det vara att avgöra om det är fråga om en statlig eller kommunal myndighet. I kommuner och landsting ingår ofta styrelse och nämnd i namnen, men kommunerna har möjligheter att använda egna beteckningar.

Dessutom används vissa beteckningar – till exempel råd och nämnd, liksom säkert flera andra – i många fall som namn på myndigheters interna organ.

Finns det då något man kan göra åt den här röran, för att underlätta för den som vill ha överblick eller förstå vad det är för sorts organisation man har att göra med?

Ett drastiskt sätt är att ta fram och slå fast en helt samordnad och enhetlig terminologi och tydliga principer som ska tillämpas för att beteckna alla statliga myndigheter. Alla namn skulle till exempel kunna ha formen "Statens myndighet för...". Men även om det skulle underlätta för allmänheten och göra myndighetsstrukturen tydligare finns det enligt Förvaltningskommittén flera skäl som talar emot en sådan åtgärd. Att döpa om de flesta myndigheter enligt ett fåtal gemensamma konventioner skulle vara ett omfattande och kostsamt arbete, som knappast skulle vägas upp av fördelarna. Åtminstone på kort sikt skulle det sannolikt öka förvirringen, då inarbetade namn skulle blandas med nya. Kontinuiteten har ett värde i sig, som kan väga upp nackdelen med att en del namn är formellt felaktiga.

I många fall skulle överskådligheten knappast bli annat än formell, förutom att det inte skulle råda något tvivel om att det var en statlig myndighet. Men komplexiteten och förändringstakten i myndigheternas verksamheter skulle göra att namnet ganska snart skulle ge begränsad information om och förståelse för myndigheternas verksamhet och uppgifter. Dessutom skulle många namn bli så otympliga att de i dagligt tal skulle ersättas av en mer tillgänglig term, eller ännu värre en intetsägande bokstavsförkortning. Det skulle snarast förvärra situationen.

En annan aspekt är att myndigheternas namn speglar olika epoker i Sveriges historia och på så sätt kan ses som en del av vårt kulturarv som är värt att bevara.⁵

Befintliga namn som på ett någorlunda tydligt och korrekt sätt beskriver att det är en statlig myndighet och dess uppgifter bör inte ändras. Det gäller till exempel benämningar som forskningsråd och statens institut för. Detsamma gäller museer, högskolor och universitet.⁶ Också väl inarbetade namn bör få vara kvar, även när de inte ger någon som helst information om myndighetens uppgifter. Det gäller till exempel Kammarkollegiet, Kommerskollegium, Statskontoret och Justitiekanslern. Förutsättningen är förstås att det inte finns särskilda skäl att markera en viktig förändring av verksamheten eller organisationen.

En huvudprincip bör förstås vara att inte använda namn som är direkt missvisande. Men i vissa fall är det rimligt att acceptera avsteg från principen. Det gäller till exempel äldre benämningar, som visserligen inte längre är formellt korrekta men som bedöms värda att bevara eller inte orsakar några påtagliga praktiska problem.

En konsekvens av den principen skulle bli att man undviker den typ av allmänna begrepp som beskriver en viss verksamhet på ett tydligt sätt men inte ens antyder att det handlar om en statlig myndighet. I vissa fall utgörs namnen av begrepp som i normalt språkbruk används om en företeelse och inte en specifik organisation. Det gäller bland annat Kriminalvården, Arbetsförmedlingen, Rikstrafiken, Forum för levande historia, Riksutställningar och Kustbevakningen. Även om man kan hävda att medborgarna främst är intresserade av att veta vad en organisation ägnar sig åt och inte bryr sig om vem som står bakom den så bör det enligt Förvaltningskommittén ändå framgå av namnet vem som ansvarar för verksamheten. Det ska vara lätt att avgöra om en verksamhet är statlig, kommunal eller privat.

Kommitté och kommission bör bara användas för tidsbegränsade myndigheter.

Myndighetens ledningsform bör inte återspeglas i namnet, eftersom de ledningsformer som finns inte är allmänt kända och

⁵ I en del fall har den aspekten haft stor betydelse för namnet på en myndighet, fast på motsatt sätt. Det arv som namnet representerar kan bli en belastning när man vill genomföra en betydelsefull förändring av en organisation eller verksamhet. Ett byte av namn kan i så fall vara en viktig markering av det nya och att de historiska rötterna har klippts av. Ett aktuellt exempel är när Arbetsmarknadsverket avvecklades och ersattes av den nya myndigheten Arbetsförmedlingen.

⁶ Autonomiutredningen SOU 2008:104 att de statliga universiteten och högskolorna inte längre ska vara statliga förvaltningsmyndigheter, utan drivas i en ny associationsform.

dessutom inte alltid så livskraftiga. Särskilt bör man förstås undvika att kalla en myndighet för nämnd eller styrelse, om den inte ens har motsvarande ledningsform.

Tillsynsmyndigheter kan kallas för inspektion, utvärderande myndigheter för institut.

2.2 Verk eller myndighet?

För nya myndigheter och nya namn på befintliga myndigheter bör huvudregeln följa de riktlinjer som har tagits upp här. Det bör framgå av namnet att det är en statlig myndighet och det ska ge information om myndighetens uppgifter.

Ett sätt att renodla den principen är att använda en gemensam konstruktion för alla namn.⁷ Frågan är vilken generell benämning på myndigheterna som i så fall är bäst.

Enligt Förvaltningskommittén är alternativen i första hand verk och myndighet, det vill säga "Myndigheten för" eller "...-myndigheten" respektive "Verket för..." eller "...-verket". Båda konstruktionerna förekommer rikligt, också för myndigheter inom närliggande områden (Myndigheten för skolutveckling och Statens skolverk är ett exempel).

Fördelen med begreppet myndighet är att det tydligt skiljer organisationen från företag, föreningar och andra typer av organisationer. En nackdel är att begreppet är relativt generellt. Det finns myndigheter som inte är statliga, även om termen inte används så ofta inom kommunal förvaltning. Dessutom kan begreppet användas i helt andra betydelser.⁸

För- och nackdelarna med begreppet verk är inte lika självklara. I det här sammanhanget är ordet en förkortning av "ämbetsverk", som enligt ordboken har en mycket tydlig och väl avgränsad betydelse: "myndighet som lyder under regeringen och har direkt ansvar för visst område inom den statliga förvaltningen".⁹ Problemet är att "ämbetsverk" är otympligt, varför det sedan länge ofta ersätts med

⁷ Jämför kraven på företagens firmanamn, som är strikt reglerade. Det måste framgå av namnet om ett företag är ett aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, ekonomisk förening eller enskild firma.

⁸ Nationalencyklopedins ordbok tar upp tre betydelser förutom namn på ett samhällsorgan: ställning som juridisk fullvärdig medborgare; sätt att uppträda för att ge intryck av makt; befogenhet att utöva viss makt.

⁹ Nationalencyklopedins ordbok.

”verk”.¹⁰ Och om ”ämbetsverk” är ett snävt och lämpligt definierat begrepp så gäller motsatsen för ”verk”. Det finns mängder av kommunala och privata ”verk”, till exempel järnverk, reningsverk och elverk. Dessutom kan begreppet ha en rad andra betydelser, som mudderverk, pälsvverk, befästningsverk, litterärt verk, konstverk etc. I de allra flesta fall är det knappast något problem, eftersom betydelsen framgår av sammanhanget. Men det förekom inte sällan att Statens energiverk uppfattades som en statlig energiproducent, och att kortformen Energiverket togs för en kommunal organisation.

Några färskare exempel på djupare överväganden kring namn på myndigheter illustrerar att valet mellan de två alternativen inte är självklart. I regeringens proposition (2007/08:145) om byte av namn på Läke-medelsförmånsnämnden föll valet – ”efter att en noggrann analys gjorts av olika alternativ till namn” – på Tandvårds- och läke-medelsförmånsverket.

Utredningen om bildandet av en ny myndighet med förvaltningspolitisk inriktning vägde olika benämningar mot varandra och fastnade också för ”verket”. Motivet var att ordet är kort, och inte tynger myndighetsnamnet i onödan.¹¹

Organisationskommittén för strålsäkerhet kom till motsatt slutsats när det gällde namnet på den nya Strålsäkerhetsmyndigheten. ”Ordet verk bör undvikas i detta sammanhang med hänsyn till den risk för sammanblandning som föreligger till följd av att myndigheten i sitt arbete ska relatera till kärnkraftverken. Om man i texter skriver om verket, kan det uppstå missförstånd. Kommittén kan däremot inte finna några skäl emot att använda benämningen myndighet.”¹²

”Ämbetsverk” är troligen den lämpligaste generella benämningen i ett formellt språkligt perspektiv, men det är otympligt att använda och uppfattas som ålderdomligt. Därmed återstår ”verk” och ”myndighet”, som båda har såväl för- som nackdelar. Valet mellan dem måste utgå från sammanhanget och vad som passar bäst i varje aktuell situation.

¹⁰ Se till exempel Strindberg (1879), första kapitlet. ”Jag skall bara ge dig en interiör ifrån ett av de sex verk, jag skrev in mig uti. /.../ Jag kan aldrig glömma det stora intryck, som min entré i detta fullständigt och väl organiserade ämbetsverk gjorde på mig.”

¹¹ Utredningen om bildandet av en ny myndighet med förvaltningspolitisk inriktning (2005), s. 3.

¹² Organisationskommittén för strålsäkerhet, M 2007:05, (2007), s. 2.

2.3 Myndigheternas symboler

Korrekta och tydliga namn och benämningar är alltså ett sätt att göra den statliga myndighetsstrukturen tydligare. Men också hur myndigheterna presenterar sig grafiskt kan ha stor betydelse.

Det var många år sedan de statliga myndigheternas grafiska beteckningar följde en enhetlig standard, som bara bestod av myndighetens namn tillsammans med lilla riksvapnet. På 1960-talet började vissa myndigheter skaffa egna grafiska symboler, och i dag har de flesta av dem unika symboler utan några gemensamma grundelement som markerar att organisationerna är statliga myndigheter.

I en färsk rapport presenterar Riksarkivet en undersökning av ett antal myndigheters symboler.¹³ Riksarkivet konstaterar att formspråket i myndigheternas symboler är spretigt, och att det i många fall är svårt eller omöjligt att med hjälp av symbolen avgöra att det är fråga om en statlig myndighet. Bara drygt hälften av de tillfrågade myndigheterna svarade att det är viktigt att symbolen ska visa att organisationen är en statlig myndighet. Enligt många av myndigheterna är ett viktigt syfte med symbolen att signalera dynamik, framåtanda, flexibilitet och affärsmässighet.

Riksarkivet lyfter fram att den nederländska regeringen har konstaterat att den brokiga skaran av symboler har lett till att medborgarna inte uppfattar statsförvaltningen som en sammanhållen organisation. I landets program för att reformera förvaltningen ingår därför att utveckla en gemensam symbol.

Enligt Riksarkivet går det att kombinera myndigheternas behov av specifika symboler med ett stramare och tydligare formspråk. I sitt förslag till riktlinjer föreslår Riksarkivet därför bland annat att alla statliga myndigheters symboler ska innehålla ett gemensamt grundelement, i första hand tre kronor. Riktlinjerna ska tillämpas när myndigheterna tar fram nya symboler eller förändrar befintliga.

3 Nämndmyndigheter

Nämndmyndighet är en av de tre ledningsformer för myndigheter som regleras i myndighetsförordningen (2007:515, 2 §), som trädde i kraft den 1 januari 2008. Det enda som formellt särskiljer en myndighet med den ledningsformen är att nämndens ledamöter som kollektiv

¹³ Riksarkivet (2008).

är chef för myndigheten. Myndighetens storlek har således ingen betydelse i sammanhanget. Formellt kan en nämndmyndighet – liksom myndigheter med andra ledningsformer – vara hur stor eller liten som helst.

I praktiken är de flesta nämndmyndigheter mycket små, även om det finns exempel på nämndmyndigheter som är större än myndigheter med annan ledningsform. Många av dem saknar dessutom egen personal, det vill säga den praktiska verksamheten utförs av personal som är anställd av en så kallad värdmyndighet.

Teoretiskt kan man tänka sig att nämndmyndigheternas kollektiva ledningsform är ett stort problem. Att alla myndighetens beslut ska fattas av nämnden som kollektiv antyder att ledningsformen är illa anpassad för snabba beslut och gör myndigheten oflexibel.

Men det problemet tycks vara just teoretiskt. Nämndmyndigheternas uppgifter är sällan av sådant slag som kräver flexibilitet och snabba beslut. Tvärtom är själva poängen med ledningsformens kollektiva beslutsfattande att ett ärende ska belysas från olika håll och beslutet baseras på en avvägning mellan olika intressen och aspekter. För nämndmyndigheternas ärenden är det således viktigare att de prövas omsorgsfullt än att det går snabbt. Dessutom har nämndmyndigheterna i praktiken olika möjligheter att hantera frågor som kräver snabba beslut. Myndigheten kan delegera beslut i enkla eller rutinmässiga frågor till kanslipersonalen. I frågor som är viktiga men brådskande kan nämndens ordförande fatta beslut, som i efterhand beslutas formellt i nämnden. Med gott omdöme och sunt förnuft går det uppenbarligen att hantera den otympliga formella beslutsordningen, men det är förstås viktigt att det finns stöd i instruktionen för den typen av avvikelser.

I förra avsnittet konstaterade vi att benämningar som används i myndigheternas namn vara förvirrande. Det gäller inte minst begreppet nämnd, som finns i många myndigheters namn. I flera fall är myndigheter med ordet nämnd i namnet inte alls nämndmyndigheter, och en del nämndmyndigheter saknar begreppet i namnet. Den som är specifikt intresserad av nämndmyndigheterna hamnar således snett om namnen används som utgångspunkt. Någon särskild förteckning över nämndmyndigheterna finns inte.

3.1 Behövs ledningsformen?

Nämnder, det vill säga en grupp människor som har utsetts som organ för ett visst syfte, förekommer i många olika former och sammanhang inom bland annat den statliga förvaltningen. Motiven till och den formella statusen för en nämnd varierar från fall till fall, vilket gör det omöjligt och meningslöst att diskutera generella för- och nackdelar med nämnder. En nämnd är således ett mycket allmänt begrepp med vid betydelse. Begreppet nämndmyndighet är tvärtom både ovanligt och snävt. Det förekommer aldrig i allmänt språkbruk, och dess enda betydelse är som namn på en av de ledningsformer som regleras i myndighetsförordningen. När vi här ställer frågan om nämndmyndigheter behövs så är det alltså den formella ledningsformen vi diskuterar, och inte nämnder som begrepp eller funktion.

Utredningen om en översyn av verksförordningen diskuterade frågan om nämndmyndigheter.¹⁴ Den konstaterade att nämndmyndigheterna inte är någon enhetlig kategori. Det gemensamma för dem är den kollektiva beslutsformen och att de ofta har begränsade arbetsuppgifter och en liten organisation. Utredningen föreslog att nämndformen bara ska användas i undantagsfall, då arbetsuppgiften inte är lämplig att handha inom en annan organisation och inte heller enrådighetsmodellen passar. Den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136) var inne på samma linje, men uttryckte det ännu tydligare. Där slogs fast att en förutsättning för att inrätta en nämndmyndighet bör vara att ett kollektivt beslutsfattande är nödvändigt för den aktuella verksamheten.

Frågan är om det över huvud taget finns några skäl att ha kvar den här ledningsformen. Begränsade arbetsuppgifter och liten organisation är inga lämpliga kriterier för att bedöma om en verksamhet ska organiseras som en nämndmyndighet eller med annan ledningsform. Alla myndigheter har begränsade arbetsuppgifter, och uppenbarligen går det att driva små myndigheter med annan ledningsform.

Då kvarstår kriteriet om det nödvändiga kollektiva beslutsfattandet. Men det framgår ingenstans hur man ska avgöra när ett sådant blir nödvändigt. Dessutom kan vi konstatera att ett kollektivt beslutsfattande går att åstadkomma också med ledningsformen styrelse. Det finns inget som hindrar att regeringen i instruktionen slår fast att styrelsen ska leda verksamheten kollektivt.

¹⁴ SOU 2004:23, s. 128ff.

Om man avskaffar ledningsformen nämndmyndighet skulle en del kunna göras om till styrelsemyndigheter. I andra fall skulle en omprövning nog visa att det kollektiva beslutsfattandet inte är nödvändigt för verksamheten. Då finns möjligheten att ombilda myndigheten till en enrådighetsmyndighet. Eller också kan verksamheten föras över till en annan myndighet, eventuellt som ett särskilt beslutsorgan (se nästa avsnitt).

En speciell fråga är de nämndmyndigheter som har domstolsliknande uppgifter. Det gäller olika överklagandenämnder, vars beslut inte i sin tur kan överklagas hos domstol. I vissa fall likställs alltså nämndmyndigheter med domstolar. Tanken är att en nämndmyndighet med en särskild sammansättning av ledamöter ska godtas som en domstol enligt Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och att Sverige på så sätt kan upprätthålla rättssäkerhetsgarantierna enligt europarättsliga krav. Frågan är dock inte okontroversiell, och det har ibland ifrågasatts om en nämndmyndighet verkligen kan godtas som domstol enligt europakonventionen.

Här kan man överväga att lägga över nämndmyndighetens uppgifter på den befintliga domstolsorganisationen. Fördelen med det är att det skulle undanröja kritiken mot att Sverige inte uppfyller europakonventionens krav. Det skulle kunna vara skäl nog för en sådan förändring, helt oberoende om ledningsformen nämndmyndighet skulle finnas kvar eller inte. Åtgärden skulle dock kunna kräva viss specialreglering, till exempel för att 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 fullföljdsomöjligheter som gäller för domstolarna.

Vi konstaterar således att det borde vara möjligt att avskaffa ledningsformen nämndmyndighet. Nästa fråga är om det finns några skäl för att göra det. Ledningsformen är ju numera reglerad i myndighetsförordningen, och den kan fungera väl för en myndighet med relativt begränsade uppgifter. Å andra sidan konstaterar vi också att inget skulle gå förlorat om ledningsformen avskaffades. Det skulle få vissa positiva effekter, även om de inte är särskilt påtagliga. Regeringen skulle i alla fall slippa ta ställning till om det kollektiva beslutsfattandet är nödvändigt för verksamheten, eftersom den restriktionen inte finns för styrelsemyndigheter. Om uppgifterna för de domstolsliknande nämndmyndigheterna fördes över till det vanliga domstolsväsendet skulle antalet myndigheter

minska. Att ta bort en ledningsform som knappast behövs skulle dessutom vara i linje med regeringens strävan att skapa en tydligare och mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur.

4 Särskilda beslutsorgan inom en myndighet

Begreppet särskilt beslutsorgan avser i det här sammanhanget en enhet inom en myndighet för vilken riksdagen eller regeringen särskilt har reglerat rätten att självständigt fatta beslut i noga avgränsade frågor. Det är således bara den specifika formen av beslutsorgan som kommittén behandlar här.¹⁵ En personalansvarsnämnd vid en myndighet är ett exempel. Nämnden fattar beslut i särskild ordning och i en sammansättning som anges särskilt i författning.

Det finns också liknande organ som är rådgivande, men inte fattar några beslut. Ett exempel är Arbetsförmedlingens partsråd, som enligt myndighetens instruktion är ett rådgivande organ på nationell nivå.

Uppgifterna för de särskilda organen varierar. De kan bland annat vara att fördela externa anslag, till exempel stöd till forskning, att besluta i rättsliga eller medicinska frågor eller om föreskrifter och allmänna råd.

På senare år har sådana organ blivit vanligare. År 2004 kartlade Statskontoret förekomsten av den här typen av organ.¹⁶ I rapporten redovisades 66 beslutsorgan som var beslutade av regeringen, fördelade på 43 olika myndigheter. Länsstyrelserna utgjorde nästan hälften av myndigheterna med särskilda organ. Någon senare kartläggning har inte gjorts, men i de nya myndighetsinstruktioner som gäller från och med år 2008 finns ett antal exempel på nya beslutsorgan.

Det finns flera tänkbara skäl till att regeringen inrättar särskilda rådgivande eller beslutande organ inom myndigheterna. En förklaring kan ha att göra med tendensen att skapa större sammanhängande myndigheter med omfattande och breda uppgifter.

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 själva beslutar om hur den

¹⁵ Det förekommer också sådana särskilda besluts- eller rådgivande organ som inte regleras i instruktionen för en myndighets, utan som den själv beslutar sig för att inrätta. I de fallen är det myndigheten som bestämmer om organets existens, sammansättning och uppgifter. Myndigheten ansvarar för och redovisar dess verksamhet på samma sätt som för andra delar av organisationen.

¹⁶ Statskontoret (2004).

interna organisationen ska utformas. I högskolelagen (1992:1434) 2:5a § finns ett omtalat exempel. Det är det så kallade särskilda organet för lärarutbildning och anknytande forskning, vilket skiljer sig från den ordinarie fakultetsnämndsorganisationen som högskolorna själva utformar. Ett annat exempel är domstolsliknande nämnder inom en myndighet, som tydligt markerar att deras uppgifter ska hållas åtskilda från myndighetens övriga verksamhet.

En förklaring kan också vara att regeringen speciellt vill markera att ett visst område ska ägnas intresse och prioriteras inom en myndighets verksamhet. Ytterligare en kan vara att regeringen 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.

Att fler organ av den här typen inrättas kan dessutom bli en konsekvens av en strävan att hålla nere antalet myndigheter. Ett alternativ till att behålla eller skapa en liten myndighet med väl avgränsade uppgifter kan ju vara att skapa ett särskilt beslutsorgan för vissa ärenden inom en befintlig myndighet.

Regeringens styrning av de särskilda organen varierar. Det förekommer att den inte bara bestämmer organets uppgifter och sammansättning, utan också utser ledamöterna och ordföranden samt förordnar om att det ska ha ett särskilt kansli. Ibland utser regeringen dessutom en extern ordförande med särskilt angivna kvalifikationer, medan myndighetschefen fungerar som ordförande i andra fall. Det finns exempel på särskilda organ som inte har en enda ledamot från den egna myndigheten.¹⁷

4.1 Eventuella problem

Oavsett motiven till att inrätta särskilda organ inom myndigheter finns det anledning att fundera över konstruktionens baksidor, och om det finns några andra sätt att uppnå syftet.

Erfarenheterna av hur modellen med särskilda beslutsorgan vid myndigheter fungerar är blandade.¹⁸ I många fall fungerar det smidigt, i andra har konstruktionen skapat konflikter.

¹⁷ Exempel på hur regeringen styr de särskilda organen vid några olika myndigheter finns i Marcusson (2008), Se också SOU 2004:53, s. 154ff.

¹⁸ Se Statskontoret (2004), s. 161ff.

Ett problem uppstår om det speciella beslutsorganet vill fatta ett beslut som inte ligger i linje med myndighetens ambitioner eller mål. Å ena sidan ska beslutsorganet fatta självständiga beslut, oberoende av den övriga myndigheten. Men samtidigt är beslutsorganet en del av myndigheten, varför myndighetens ledning har det yttersta ansvaret också för beslutsorganets verksamhet. Ledningen måste alltså kunna fatta ett beslut som går emot beslutsorganets vilja. Då är konflikten ett faktum. Här är det viktigt att myndighetens instruktion ger tydliga anvisningar om relationen mellan det särskilda organet och myndighetens ledning.

Ett annat problem som förekommer är konflikter kring det särskilda organets kansliresurser. Om myndighetens ledning prioriterar sina huvudsakliga uppgifter kan det leda till att det särskilda organet inte tilldelas tillräckliga resurser för att kunna utföra sitt uppdrag på ett bra sätt. Myndigheternas ansvar för de särskilda beslutsorganens resurser bör därför slås fast i myndigheternas instruktioner.

Ytterligare ett problem är att förekomsten av särskilda organ gör det svårare för myndigheten att själv överblicka och prioritera i sina verksamheter. Den risken finns framför allt i myndigheter med flera särskilda organ för olika typer av ärenden.

En särskild fråga som kan bli aktuell när det finns särskilda beslutsorgan vid en myndighet är om de handlingar som organet upprättar är interna eller allmänna handlingar. Enligt tryckfrihetsförordningen ska handlingar som utväxlas mellan olika delar av 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 ska betraktas som allmänna. Det kan vara fråga om självständiga beslut som kan överklagas eller yttranden till myndigheten i olika ärenden. I de fall då ett organ fått en särskild uppgift i myndighetens instruktion och då dess ledamöter har en särskilt kompetens eller sakkunskap som inte finns hos myndigheten i övrigt är det troligt att organet betraktas som en självständig myndighet i vissa sammanhang, varför dess handlingar i de fallen blir allmänna. Den aspekten måste alltså beaktas vid ärendehandläggning som normalt skulle betraktas som intern inom myndigheten.

Ytterligare en fråga rör myndighetsorganisationens överskådlighet. Det är inte lätt att orientera sig bland alla dessa råd och nämnder.

Benämningarna används osystematiskt och det är svårt att få överblick över ansvarsförhållandena.

Utredningen om en översyn av verksförordningen föreslog en speciell reglering när regeringen beslutar att inrätta ett särskilt beslutsorgan eller ett rådgivande organ vid en myndighet. Enligt förslaget ska regeringens beslut framgå av myndighetens instruktion. För att göra ansvarsförhållandena tydliga föreslog utredningen att en särskilt paragraf skulle skrivas in i den nya myndighetsförordningen.

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 övrig för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs på sätt som anges i 6 §.¹⁹

Enligt förslaget ska instruktionen ange vilka uppgifter organet ska ha och i vilka frågor det ska fatta beslut, liksom sammansättningen av organet och hur ledamöterna ska utses.

Men i den nya myndighetsförordningen finns inga generella bestämmelser om särskilda beslutsorgan eller råd. Däremot regleras de särskilda personalansvarsnämnderna. Det anges att en sådan ska finnas om regeringen bestämmer det, vilket innebär att det måste föras in en bestämmelse i instruktionen för den aktuella myndigheten om att en sådan nämnd ska finnas.

Ett sätt att hantera frågan är att låta Regeringskansliet arbeta fram en övergripande gemensam syn för när beslutsorgan och rådgivande organ ska användas och hur de ska styras, och reglera det på ett tydligt sätt i myndighetsförordningen.

Ett annat sätt för regeringen att försäkra sig om en viss handläggningsordning eller en särskild sammansättning vid beslutsfattande är att ange i instruktionen att en fråga ska hanteras i särskild sammansättning eller att samråd ska ske med berörda intressenter, men inte själv utse ledamöterna.

I vissa fall kan en ny myndighet vara ett alternativ till att inrätta ett särskilt beslutsorgan. Med en egen myndighet blir styrningen tydligare och den särskilda uppgiften prioriteras. Därmed undviker man risken för konflikter mellan olika mål och att ansvaret för olika

¹⁹ SOU 2004:23, s. 38 och 156ff.

beslut blir oklart.²⁰ I de fall där fördelarna med ett särskilt beslutsorgan bedöms små och riskerna för problem stora bör verksamheten således drivas inom ramen för egna myndigheter.

²⁰ Ett aktuellt exempel är Utredningen om Naturvårdsverkets förslag att bilda en ny myndighet som ska ta över uppgifterna från det nuvarande särskilda beslutsorganet Miljömålsrådet. Motiven till förslaget är den typ av problem som har beskrivits här (SOU 2008:62, s. 195ff).

Referenser

SOU och Ds

- SOU 2004:23, Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning.
SOU 2007:107, Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.
SOU 2008:62, Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket.
SOU 2008:104, Självständiga lärosäten.

Övrigt tryck

- Marcusson, L. 2008. Att organisera det statliga åtagandet. I Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté (SOU 2008:119).
Organisationskommittén för strålsäkerhet, M 2007:05. 2007. Namn på den nya myndigheten. Promemoria 2007-12-18.
Riksarkivet. 2008. Myndigheternas symboler. Skrifter utgivna av Riksarkivet 30.
Statskontoret. 2004. Myndigheternas ledning och organisation. Rapport 2004:9.
Statskontoret. 2005. Statsförvaltningens utveckling 1990–2005. Rapport 2005:32.
Statskontoret. 2007. Statliga myndigheter 2007. Diarienummer 2007/99-5
Strindberg, A. 1879. Röda rummet. Seligmann, Stockholm.
Utredningen om bildandet av en ny myndighet med förvaltningspolitisk inriktning. 2005. Förslag till instruktion, ytterligare författningsändringar och namn. Skrivelse till regeringen 2005-09-01, dnr 2005:8.

Den statliga förvaltningens struktur

1	Antalet myndigheter – den långsiktiga utvecklingen	250
1.1	Verksamhetens volym.....	253
1.2	Inte bara myndigheter	254
2	Myndigheternas storlek	255
3	Aktuellt läge och pågående förändringar	256
3.1	Allmän förvaltning.....	258
3.2	Försvar	260
3.3	Samhällsskydd och rättskipning.....	261
3.5	Miljöskydd.....	266
3.6	Bostäder och samhällsutveckling	266
3.7	Hälso- och sjukvård.....	267
3.8	Fritid, kultur och religion.....	268
3.9	Utbildning och forskning.....	269
3.10	Socialt skydd	270
4	Organisationen av den statliga tillsynen	271
4.1	Begreppet tillsyn	272
4.2	Brister i tillsynen – och åtgärder för att förbättra.....	273
4.3	Tillsyn och rollkonflikter	274
4.4	Pågående förändringar	279
4.5	Förslag om tillsynens organisation	281
	Referenser	283

Den statliga förvaltningens struktur kan beskrivas på olika sätt. Här ska vi redovisa antalet statliga myndigheter vid olika tidpunkter och myndigheternas storlek. Det ger två grova och översiktliga bilder av strukturen.

En annan utgångspunkt för att beskriva strukturen är de olika myndigheternas verksamheter och funktioner. Genom att kategorisera myndigheterna i de dimensionerna får vi ett underlag för att diskutera hur strukturen kan förändras för att öka förvaltningens effektivitet och förbättra regeringens möjligheter att styra den.

1 Antalet myndigheter – den långsiktiga utvecklingen

I vårt delbetänkande redovisade Förvaltningskommittén utvecklingen av antalet myndigheter mellan åren 1990 och 2007.¹ Här kompletteras uppgifterna med kommitténs egna beräkningar för år 2008 samt prognos för år 2009.²

I januari 2007 fanns totalt 468 statliga myndigheter under regeringen.³ I maj 2005 var antalet 539.⁴

Antalet myndigheter minskade alltså med 71, och minskningen fortsätter. Enligt Förvaltningskommitténs egna beräkningar minskade antalet med 27 (netto) mellan åren 2007 och 2008, till 441 stycken i januari 2008. Enligt vår prognos kommer antalet att minska med ytterligare omkring 35 till januari 2009, det vill säga till cirka 405 stycken.⁵ I januari 2009 kommer alltså antalet myndigheter att ha minskat med ungefär en fjärdedel sedan maj 2005.

Den minskning som har pågått under de senaste årtiondena har således inte avstannat. Utöver de beslutade och pågående förändringarna finns det flera förslag som bereds i Regeringskansliet som planeras att genomföras någon gång under år 2009 eller senare.⁶

¹ SOU 2007:107, s. 89f.

² Kommittén använder Statskontorets definition på en myndighet. Se Statskontoret (2005), s. 14ff. Ett kriterium är att myndigheterna lyder under regeringen eller riksdagen, vilket utesluter de så kallade utlandsmyndigheterna under Regeringskansliet. Ett annat kriterium är att regeringen har utfärdat en specifik förordning med instruktion för myndigheten, eller att den styrs av en särskild lag. Dessutom ska myndighetens uppdrag inte vara tidsbegränsat, varför kommittéer, delegationer, särskilda utredare etc. faller utanför myndighetsbegreppet.

³ Statskontoret (2007a).

⁴ Statskontoret (2005).

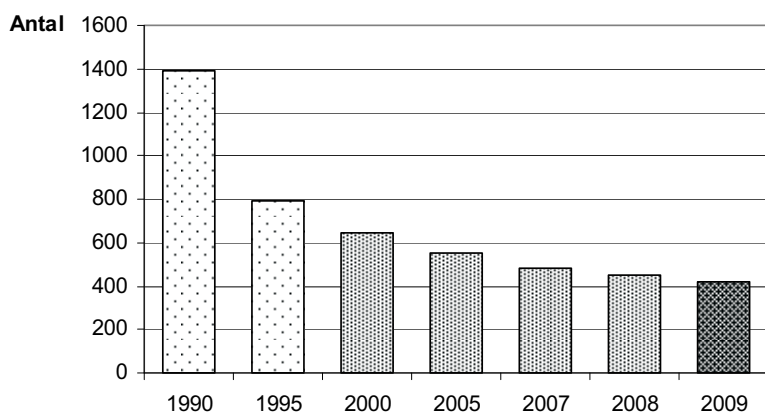
⁵ Prognosen baseras på de beslut som regeringen hade fattat fram till mitten av oktober 2008 samt utredningsförslag som vid det tillfället bereddes i Regeringskansliet.

⁶ Bland annat bereds förslag om ny myndighetsorganisation för forskningsfinansiering respektive på det näringspolitiska området, vilka båda berör flera myndigheter.

Dessutom pågår flera utredningar som har i uppdrag att se över och föreslå förändringar av myndighetsstrukturen på olika områden.⁷ Det är för tidigt att bedöma vad de utredningarna kommer att leda till, men det är inte orimligt att deras förslag på sikt innebär att antalet myndigheter minskar med ytterligare flera tiotal.

I figur 1 illustreras utvecklingen sedan år 1990, även om uppgifterna för de olika åren inte är helt jämförbara.

Figur 1 Totalt antal statliga myndigheter åren 1990 till 2009



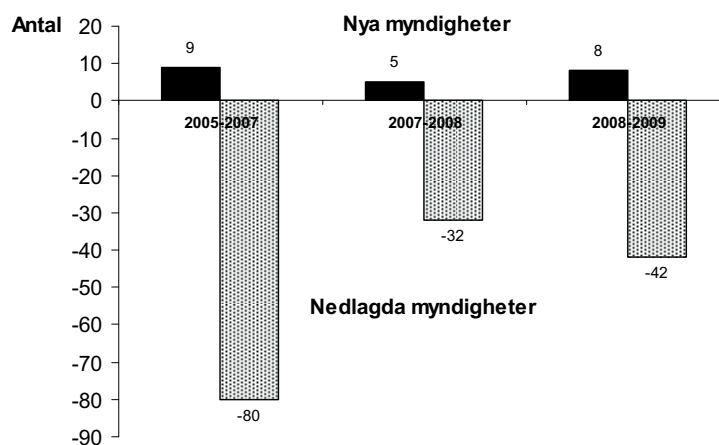
Källor: Statskontoret (2005 och 2007a) samt egna beräkningar.

Anmärkning: I uppgifterna för åren 1990 och 2000 ingår inte myndigheter utan egen personal. I figuren är alltså antalet för de åren underskattat, men det saknas uppgifter om hur mycket. Uppgiften för år 2009 är Förvaltningskommitténs prognos för situationen i januari 2009, baserad på uppgifter om beslut och planer som var tillgängliga i mitten av oktober 2008.

⁷ Exempel på aktuella utredningar som kan påverka myndighetsstrukturen i hög grad är Autonomiutredningen (SOU 2008:104) och den pågående Kulturutredningen (Ku 2007:06, dir. 2007:99).

Figur 1 visar nettoförändringen av nedlagda och nya myndigheter. Av figur 2 framgår hur många som har lagts ned respektive bildats under de senaste åren.

Figur 2 **Antal nya och nedlagda statliga myndigheter mellan maj 2005 och januari 2007, januari 2007 och januari 2008 samt mellan januari 2008 och januari 2009**



Källor: Statskontoret (2005 och 2007a) samt egna beräkningar.

Anmärkning: Uppgiften för år 2009 är Förvaltningskommitténs prognos för situationen i januari 2009, baserad på uppgifter om beslut och planer som var tillgängliga i mitten av oktober 2008.

I siffrorna ovan ingår alla statliga myndigheter, det vill säga både de som lyder under regeringen och under riksdagen. Åren 2005 och 2007 fanns det 10 myndigheter under riksdagen, och vi har antagit att det antalet inte förändras för åren 2008 och 2009. Förvaltningskommitténs översyn ska enligt direktivet bara omfatta de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Myndigheterna under riksdagen och domstolarna har dock tagits med här för att kunna jämföra med de äldre uppgifter som omfattar alla statliga myndigheter.⁸

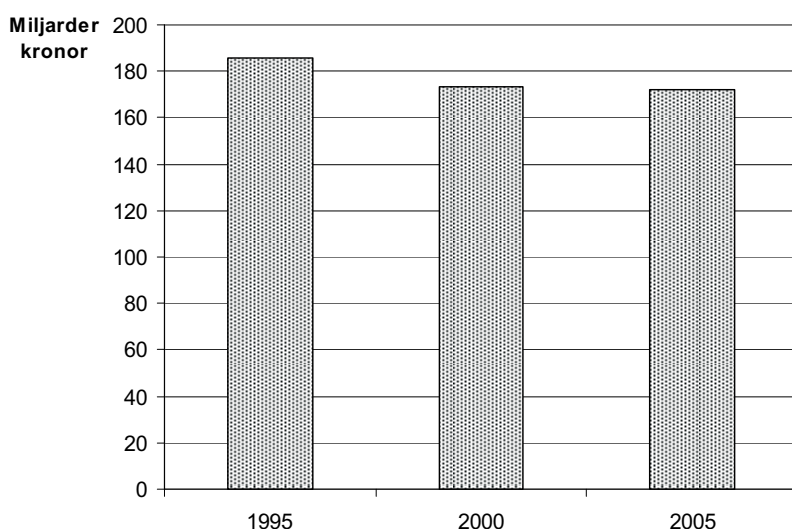
⁸ Domstolarna är de allmänna domstolarna (t.ex. tingsrätter, hovrätter, kammarrätter) och specialdomstolarna (t.ex. hyresnämnder, Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen). Resten av myndigheterna är förvaltningsmyndigheter.

1.1 Verksamhetens volym

Jämfört med hur antalet myndigheter har utvecklats har omfattningen av myndigheternas verksamhet minskat marginellt under de senaste åren. De data som finns tillgängliga medger inga noggranna jämförelser, men några grova mått illustrerar skillnaderna.

Mätt som årsarbetskrafter minskade volymen på myndigheternas verksamhet med mindre än 3 procent mellan åren 2004 och 2007.⁹ Under samma period minskade antalet myndigheter med omkring 15 procent. Figur 3 visar de statliga myndigheternas konsumtion mellan åren 1995 och 2005. Färskare data saknas, varför det inte går att jämföra volymens utveckling med de senaste årens strukturförändringar.

Figur 3 Statliga myndigheters konsumtionsutgifter i fasta priser mellan åren 1995 och 2005



Källa: Statistiska centralbyrån, Offentlig ekonomi 2008, tabell 14.

Mätt som konsumtionsutgifter minskade således volymen på myndigheternas verksamhet med drygt 6 procent mellan åren 1995 och 2000 respektive knappt 1 procent från år 2000 till 2005. Antalet myndigheter minskade samtidigt med drygt 19 respektive knappt

⁹ Statskontoret (2005 och 2007a).

15 procent. Den långsiktiga tendensen är således att myndigheterna blir färre men större.

Frågan är om det över huvud taget finns skäl att förvänta sig ett starkt – eller ens något – samband mellan antalet myndigheter och verksamhetens volym. Å ena sidan kan de minskade kostnaderna för myndigheterna ("konsumtionsutgifter" i figur 3) vara resultatet av att verksamheten har blivit effektivare när den utförs av färre men större myndigheter. Å andra sidan kan de minskade kostnaderna helt och hållet bero på lägre ambitioner för verksamheten, eller på förändringar i omvärlden som har minskat efterfrågan på myndigheternas produktion eller gjort den billigare. Den frågan går inte att besvara generellt och med utgångspunkt i den här typen av aggregerade data. I stället måste man analysera effektiviteten, produktiviteten och kvaliteten i de enskilda verksamheterna, och samtidigt ta hänsyn till hur efterfrågan på myndigheternas tjänster samt andra förutsättningar för verksamheten har utvecklats.

1.2 Inte bara myndigheter

I sammanhanget finns det skäl att påpeka att det inte alltid behövs myndigheter för att utföra myndighetsuppgifter. I en färsk kartläggning konstaterar Ekonomistyrningsverket att det år 2007 fanns 579 organ med statligt åtagande som inte är myndigheter.¹⁰ Framför allt är det fråga om föreningar, bolag och stiftelser, som tillsammans utgör knappt 70 procent av de privaträttsliga organ som ingår i kartläggningen. Övriga grupper är organ med offentlig anknytning, som exempelvis offentliga korporationer. För en femtedel av organen har Ekonomistyrningsverket inte kunnat fastställa den juridiska formen.

Ekonomistyrningsverket konstaterar att det krävs ytterligare studier för att ta reda på hur mycket organens verksamhet kostar, men bedömer att det handlar om runt 13 miljarder kronor under budgetåret 2007. (I summan ingår inte de medel som hanteras av merparten av a-kassorna eller Sveriges Riksidrottsförbund.)

Ekonomistyrningsverket diskuterar för- och nackdelarna med att låta andra än myndigheter svara för det statliga åtagandet. Verket pekar också på ett antal aspekter som bör beaktas när regeringen överväger att låta andra än myndigheter utföra statliga uppgifter.

¹⁰ Ekonomistyrningsverket (2008).

En grundläggande fråga är vilket behov staten har av styrning, uppföljning och kontroll av verksamheten, och i vilka former organens uppgifter och verksamhet ska omprövas. Bland annat bör regeringen överväga att formulera generella principer för styrning, kontroll och uppföljning av verksamhet som åläggs ett privaträttsligt organ som är fristående från staten. Samtidigt måste man ta hänsyn till de generella regler som gäller för den verksamhetsform det aktuella organet bedrivs inom.

2 Myndigheternas storlek

Den officiella statistik som finns tillgänglig räcker för att beräkna myndigheternas genomsnittliga storlek. Däremot duger den inte till några mer detaljerade analyser av storleken. Det är inte ens självklart vilket mått som på bästa sätt ska användas för att beskriva storleken på en myndighet. Metod- och mätproblemen diskuteras utförligt i Förvaltningskommitténs delbetänkande.¹¹

Å andra sidan var kommitténs övergripande slutsats i delbetänkandet att myndigheternas storlek inte har någon avgörande betydelse för förvaltningens effektivitet eller regeringens styrning. Det saknas starkt stöd för tesen att det skulle finnas påtagliga generella problem som beror på att myndigheter är små. Visserligen är de administrativa kostnaderna i genomsnitt något högre vid små myndigheter än vid stora, och i vissa avseenden är de mer sårbara. Sambanden är dock inte så tydliga, och andra faktorer än storleken kan ha större betydelse för kostnaderna och sårbarheten. Inget talar heller för att det i allmänhet är svårare för regeringen att styra små myndigheter än stora.

Enligt Förvaltningskommittén är det således inte särskilt intressant att diskutera myndighetsstrukturen med utgångspunkt i myndigheternas storlek. Här nöjer vi oss därför med att illustrera hur myndigheterna kan fördelas på olika storleksklasser. Se tabell 1.

¹¹ SOU 2007:107, s. 91ff.

Tabell 1 Statliga myndigheter den 1 januari 2007 som lyder direkt under regeringen, indelade efter deras storlek mätt i årsarbetskrafter. Uppgifterna om antalet årsarbetskrafter gällde för januari eller februari 2007, utom för de sex allmänna pensionsfonderna där uppgifterna avser genomsnittligt antal anställda år 2006.

Storlek (årsarbetskrafter)	Antal
0 – 49	120
50 – 99	31
100 – 199	35
200 – 499	45
500 – 999	22
1 000 – 1 999	9
2 000 – 2 999	7
3 000 – 3 999	6
4 000 – 4 999	2
5 000 –	10

Källa: Statskontoret (2007a).

Anmärkning: I myndigheter som ingår i myndighetskoncerner saknas uppgifter om antalet årsarbetskrafter för de enskilda myndigheterna. Här är de inräknade i respektive myndighetskoncern, som räknas som en myndighet. Det gäller de 20 länsarbetsnämnderna (ingår i Arbetsmarknadsverket), de 21 länspolismyndigheterna, Statens kriminaltekniska laboratorium och Säkerhetspolisen (ingår i Rikspolisstyrelsen), de 7 landsarkiven (ingår i Riksarkivet), 21 regionala lantmäterimyndigheter (ingår i Lantmäteriverket) samt de 53 tingsrätterna, de 23 länsrätterna, de 8 arrende- och hyresnämnderna, de 6 hovrätterna, de 4 kammarrätterna, Högsta domstolen, Regeringsrätten och Rättshjälpsmyndigheten (ingår i Domstolsverket). Uppgift om antalet årsarbetskrafter saknas för 13 myndigheter. De är Försvarets radioanstalt, Försvarets underrättelsenämnd, Harpsundsnämnden, Krigsförsäkringsnämnden, Regionala etikprövningsnämnderna i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm, Umeå och Uppsala (6 myndigheter), Zornsamlingarna, Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag och Lagrådet. De flesta av dem är mycket små.

3 Aktuellt läge och pågående förändringar

I det här avsnittet ska vi beskriva myndighetsstrukturen med utgångspunkt i deras uppgifter och funktioner. Syftet är att skapa en mer detaljerad bild, som kan användas som underlag för slutsatser och förslag om förvaltningens struktur.

Myndigheterna kan kategoriseras på en mängd olika sätt, beroende på syftet.

Statsbudgetens nuvarande huvudindelning efter utgiftsområden las fast i samband med riksdagens budgetreform åren 1993 och 1994. 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 politik-

områden. Syftet med dessa har varit att underlätta analysen av kostnader för och resultat av den förda politiken.

Myndigheterna kan också delas in efter ansvarsområden för riksdagens utskott eller Regeringskansliets departement. Dessa överensstämmer inte sinsemellan, och inte heller med utgifts- eller politikområdena.

De föregående indelningarna är specifikt svenska. För att möjliggöra internationella jämförelser 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. En fördel är att den är internationellt fastställd, och därför kan användas för att åtminstone översiktligt jämföra förhållandena i olika länder. En annan fördel är att kategorierna är stabila. För jämförelser över tiden passar därför Cofogs kategorier bättre än till exempel vår svenska indelning i departement eller utgifts- och politikområden. Här har vi därför valt att använda Cofogs kategorier för att sortera myndigheternas uppgifter och beskriva strukturen.

Som i alla indelningar kan det ibland uppstå tveksamhet och finnas olika uppfattningar kring vilken kategori en viss myndighet ska tillhöra. Det gäller inte minst myndigheter som har uppgifter på flera verksamhetsområden eller har olika funktioner. Länsstyrelserna är kanske det mest påtagliga exemplet. Sådana myndigheter måste därför tillåtas finnas med i flera kategorier.¹²

Varje kategori har dessutom delats upp i funktionerna Myndighetsutövning och tjänsteproduktion respektive Tillsyn, besvär och utvärdering. En och samma myndighet kan ha båda typerna av funktioner. Självklart kan funktionerna delas upp och beskrivas mycket mer detaljerat och på så sätt ge en mer korrekt bild. Samtidigt riskerar översikten att gå förlorad i detaljerna.

Här ska vi redovisa samtliga förvaltningsmyndigheter under regeringen samt domstolarna, kategoriserade enligt Cofogs tio uppgiftsområden och de två funktionerna.¹³ Uppgifterna avser dels det faktiska läget i januari 2007, dels Förvaltningskommitténs prognos för januari 2009.¹⁴ Eftersom en del myndigheter förekommer i flera

¹² Jämför Statskontoret (2005), s. 121ff.

¹³ Enligt Förvaltningskommitténs direktiv ska kommitténs översyn omfatta alla statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Domstolarna ingår således inte, men har ändå tagits med i den följande redovisningen.

¹⁴ Indelningen i kategorier utgår från Molander (2008), s. 25ff. Uppgifterna om myndigheterna i januari 2007 har hämtats från Statskontoret (2007a). Prognosen för januari 2009 baseras på förändringar som hade genomförts eller beslutats fram till mitten av oktober 2008 samt utredningsförslag som vid den tidpunkten bereddes i Regeringskansliet.

kategorier så går det inte att lägga ihop summorna för de olika kategorierna för att få det totala antalet myndigheter som redovisades i kapitel 1 i bilagan.

I ett underlag till nationalräkenskaperna har Statistiska centralbyrån fördelat myndigheterna enligt Cofog. Det skiljer sig dock på flera punkter från den redovisning som vi presenterar här.

I Statistiska centralbyråns underlag ingår bara de cirka 250 myndigheter som ingår i den statliga redovisningsorganisationen. Dessutom redovisar Statistiska centralbyrån varje myndighet på en enda kategori, medan vi i några fall använder flera kategorier. I ett antal fall har vi kategoriserat myndigheterna annorlunda än Statistiska centralbyrån.

Myndighet	Förvaltningskommittén	Statistiska centralbyrån
Arbetsdomstolen	Samhällsskydd och rättsskipning	Näringslivsfrågor
Djurskyddsmyndigheten	Miljöskydd	Näringslivsfrågor
Inspektionen för strategiska produkter	Näringslivsfrågor	Försvar
Institutet för tillväxtpolitiska studier	Näringslivsfrågor	Allmän förvaltning
Kustbevakningen	Samhällsskydd och rättsskipning	Försvar
Marknadsdomstolen	Samhällsskydd och rättsskipning	Näringslivsfrågor
Patentbesvärsrätten	Samhällsskydd och rättsskipning	Näringslivsfrågor
Polarforskningssekreteriatet	Utbildning och forskning	Miljöskydd
Rikstrafiken	Näringslivsfrågor	Allmän förvaltning
Rymdstyrelsen	Utbildning och forskning	Näringslivsfrågor
Statens institut för kommunikationsanalys	Näringslivsfrågor	Allmän förvaltning
Vetenskapsrådet	Utbildning och forskning	Allmän förvaltning

3.1 Allmän förvaltning

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

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Arbetsgivarverket	Arbetsgivarverket
Arvsfondsdelegationen	Arvsfondsdelegationen
Ekonomistyrningsverket	Ekonomistyrningsverket
Harpsundsnämnden	Harpsundsnämnden
Kammarkollegiet	Kammarkollegiet
Konjunkturinstitutet	Konjunkturinstitutet
Kungliga biblioteket	Kungliga biblioteket
Länsstyrelserna (21 myndigheter)	Länsstyrelserna (21 myndigheter)
Migrationsverket	Migrationsverket
Nämnden offentlig upphandling	-- ¹
Regeringskansliet	Regeringskansliet
Riksarkivet	Riksarkivet
Landssarkiven (7 myndigheter)	Landssarkiven (7 myndigheter)
Riksgäldskontoret	Riksgäldskontoret
Skatterättsnämnden	Skatterättsnämnden
Skatteverket	Skatteverket
Statens fastighetsverk	Statens fastighetsverk
Statens ljud- och bildarkiv	-- ²
Statens pensionsverk	Statens pensionsverk
Statens personadressregisternämnd	Statens personadressregisternämnd
Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd	Statens tjänstepensions- och grupplivnämnd
Statens utlandslönenämnd	Statens utlandslönenämnd
Statistiska centralbyrån	Statistiska centralbyrån
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
Svenska institutet	Svenska institutet
Tullverket	Tullverket
Utrikesförvaltningens antagningsnämnd	Utrikesförvaltningens antagningsnämnd
Valmyndigheten	Valmyndigheten
Verket för förvaltningsutveckling	-- ³
	Kompetensrådet för utveckling i staten ⁴
<i>Totalt 55 myndigheter</i>	<i>Totalt 53 myndigheter</i>

¹ Nämnden för offentlig upphandling las ned den 31 augusti 2007. Verksamheten fördes över till Konkurrensverket.

² Statens ljud- och bildarkiv slås samman med Kungliga biblioteket den 1 januari 2009.

³ Verket för förvaltningsutveckling läggs ned den 31 december 2008.

⁴ Kompetensrådet för utveckling i staten bildas den 1 januari 2009.

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Ekonomiska rådet	-- ⁵
Ekonomistyrningsverket	Ekonomistyrningsverket
Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete	Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete
Justitiekanslern	Justitiekanslern
Lagrådet	Lagrådet
Statens ansvarsnämnd	Statens ansvarsnämnd
Statskontoret	Statskontoret
Svenska institutet för europapolitiska studier	Svenska institutet för europapolitiska studier
	Finanspolitiska rådet ⁶
	Statens överklagandenämnd ⁷
<i>Totalt 8 myndigheter</i>	<i>Totalt 9 myndigheter</i>

⁵ Ekonomiska rådet las ned den 31 oktober 2007.

⁶ Finanspolitiska rådet bildades den 1 augusti 2007.

⁷ Statens överklagandenämnd bildades den 1 januari 2008.

3.2 Försvar

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Folke Bernadotteakademien	Folke Bernadotteakademien
Fortifikationsverket	Fortifikationsverket
Försvarets materielverk	Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt	Försvarets radioanstalt
Försvärshögskolan	Försvärshögskolan
Försvarmakten	Försvarmakten
Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar	Granskningsnämnden för försvarsuppfinningar
Krigsförsäkringsnämnden	Krigsförsäkringsnämnden
Krisberedskapsmyndigheten	-- ⁸
Oljekrisnämnden	Oljekrisnämnden
Riksvärderingsnämnden	Riksvärderingsnämnden
Statens räddningsverk	-- ⁸
Styrelsen för psykologiskt försvar	-- ⁸

Totalförsvarets forskningsinstitut	Totalförsvarets forskningsinstitut
Totalförsvarets pliktverk	Totalförsvarets pliktverk
<i>Totalt 15 myndigheter</i>	<i>Totalt 12 myndigheter</i>

⁸ Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar läggs ned den 31 december 2008. Verksamheten tas över av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, som bildas den 1 januari 2009 (redovisas under avsnitt 3.3).

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt	Delegationen för folkrättslig granskning av vapenprojekt
Försvarets underrättelsenämnd	Försvarets underrättelsenämnd
Överklagandenämnden för totalförsvaret	-- ⁹
<i>Totalt 3 myndigheter</i>	<i>Totalt 2 myndigheter</i>

⁹ Överklagandenämnden för totalförsvaret las ned den 31 december 2007. Verksamheten fördes över till Statens överklagandenämnd, som bildades den 1 januari 2008 (redovisas under avsnitt 3.1).

3.3 Samhällsskydd och rättskipning

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

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Arbetsdomstolen	Arbetsdomstolen
Arrende- och hyresnämnder (8 myndigheter)	Arrende- och hyresnämnder (8 myndigheter)
Brottsoffermyndigheten	Brottsoffermyndigheten
Domstolsverket	Domstolsverket
Ekobrottsmyndigheten	Ekobrottsmyndigheten
Hovrätter (6 myndigheter)	Hovrätter (6 myndigheter)
Högsta domstolen	Högsta domstolen
Kammarrätter (4 myndigheter)	Kammarrätter (4 myndigheter)
Kriminalvårdsnämnden	Kriminalvårdsnämnden
Kriminalvårdsstyrelsen	Kriminalvårdsstyrelsen
Kronofogdemyndigheten	Kronofogdemyndigheten
Kustbevakningen	Kustbevakningen
Länspolismyndigheter (21 myndigheter)	Länspolismyndigheter (21 myndigheter)

Länsrätter (23 myndigheter)	Länsrätter (23 myndigheter)
Marknadsdomstolen	Marknadsdomstolen
Patentbesvärsrätten	Patentbesvärsrätten
Regeringsrätten	Regeringsrätten
Registernämnden	-- ¹⁰
Rikspolisstyrelsen	Rikspolisstyrelsen
Rättshjälpsmyndigheten	Rättshjälpsmyndigheten
Rättsmedicinalverket	Rättsmedicinalverket
Säkerhetspolisen	Säkerhetspolisen
Tingsrätter (53 myndigheter)	Tingsrätter (53 myndigheter)
Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet	Tjänsteförslagsnämnden för domstolsväsendet
Åklagarmyndigheten	Åklagarmyndigheten
	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ¹¹
<i>Totalt 134 myndigheter</i>	<i>Totalt 134 myndigheter</i>

¹⁰ Registernämnden las ned den 31 december 2007.

¹¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bildas den 1 januari 2009.

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Brottsförebyggande rådet	Brottsförebyggande rådet
Gentekniknämnden	Gentekniknämnden
Notariénämnden	Notariénämnden
Rättshjälpsnämnden	Rättshjälpsnämnden
Statens haverikommission	Statens haverikommission
	Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden ¹²
<i>Totalt 5 myndigheter</i>	<i>Totalt 6 myndigheter</i>

¹² Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden bildades den 1 januari 2008.

3.4 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 system som fungerar som infrastruktur och skapar spelregler för marknadens aktörer. Hit hör förstås 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 – till exempel Skogsstyrelsen och Statens energi-

myndighet. Den tredje viktiga uppgiften är övervakning och tillsyn. Även här finns det en huvudsakligen teknisk gren, företrädd av exempelvis Elsäkerhetsverket och Strålskyddsinstitutet (numera Strålskyddsmyndigheten), och en administrativ, representerad av Konkurrensverket, Revisorsnämnden och Jämställdhetsombudsmannen (från januari 2009 Diskrimineringsombudsmannen).

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Affärsverket Svenska Kraftnät	Affärsverket Svenska Kraftnät
Banverket	Banverket
Bergsstaten	Bergsstaten
Bolagsverket	Bolagsverket
Exportkreditnämnden	Exportkreditnämnden
Fideikommissnämnden	Fideikommissnämnden
Fiskeriverket	Fiskeriverket
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande
ILO-kommittén	ILO-kommittén
Insättningsgarantinämnden	-- ¹³
Jämställdhetsnämnden	Jämställdhetsnämnden
Kommerskollegium	Kommerskollegium
Lantmäteriverket	Lantmäteriverket
Luffartsverket	Luffartsverket
Medlingsinstitutet	Medlingsinstitutet
Myndigheten för utländska investeringar i Sverige	Myndigheten för utländska investeringar i Sverige
Nämnden för hemslöjdsfrågor	Nämnden för hemslöjdsfrågor
Nämnden för styrelserepresentationsfrågor	Nämnden för styrelserepresentationsfrågor
Patent- och registreringsverket	Patent- och registreringsverket
Rederinämnden	Rederinämnden
Regionala lantmäterimyndigheter (21 myndigheter)	-- ¹⁴
Resegarantinämnden	Resegarantinämnden
Rikstrafiken	Rikstrafiken
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige
Sjöfartsverket	Sjöfartsverket
Skogsstyrelsen	Skogsstyrelsen
Statens energimyndighet	Statens energimyndighet
Statens jordbruksverk	Statens jordbruksverk
Statens Järnvägar	Statens Järnvägar

Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar	Statens nämnd för arbetstagares uppfinningar
Statens veterinärmedicinska anstalt	Statens veterinärmedicinska anstalt
Statens väg- och transportforskningsinstitut	Statens väg- och transportforskningsinstitut ¹⁵
Styrelsen för samefonden	Styrelsen för samefonden
Stängselnämnden	-- ¹⁶
Svenska FAO-kommittén	Svenska FAO-kommittén
Svenska Unesco-rådet	Svenska Unesco-rådet
Sveriges geologiska undersökning	Sveriges geologiska undersökning
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Verket för innovationssystem	Verket för innovationssystem
Verket för näringslivsutveckling	Verket för näringslivsutveckling ¹⁷
Vägverket	Vägverket
<i>Totalt 61 myndigheter</i>	<i>Totalt 38 myndigheter</i>

¹³ Insättningsgarantinämnden las ned som myndighet den 31 december 2007, och ombildades den 1 januari 2008 till ett beslutsorgan i Riksgäldskontoret.

¹⁴ De 21 regionala lantmäterimyndigheterna las ned den 31 augusti 2008 och slogs den 1 september 2008 samman med Lantmäteriverket till en myndighet.

¹⁵ En utredning (SOU 2007:49) har föreslagit att Statens väg- och transportforskningsinstitut ska ombildas till ett aktieföretag. Bereds i Regeringskansliet.

¹⁶ Stängselnämnden läggs ned den 31 december 2008. Verksamheten tas över av Transportstyrelsen, som bildas den 1 januari 2009.

¹⁷ Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier och Glesbygdverket läggs ned den 31 mars 2009. Den 1 april 2009 bildas Myndigheten för entreprenörskap och regional tillväxt samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden	Alkohol- och läkemedelssortimentsnämnden
Allmänna reklamationsnämnden	Allmänna reklamationsnämnden
Arbetsmiljöverket	Arbetsmiljöverket
Bokföringsnämnden	Bokföringsnämnden
Datainspektionen	Datainspektionen
Elsäkerhetsverket	Elsäkerhetsverket
Fastighetsmäklarnämnden	Fastighetsmäklarnämnden
Finansinspektionen	Finansinspektionen
Inspektionen för strategiska produkter	Inspektionen för strategiska produkter
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering
Institutet för tillväxtpolitiska studier	Institutet för tillväxtpolitiska studier ¹⁸
Jämställdhetsombudsmannen	-- ¹⁹
Järnvägsstyrelsen	-- ²⁰
Konkurrensverket	Konkurrensverket

Konsumentverket	Konsumentverket
Livsmedelsverket	Livsmedelsverket
Lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar (5 myndigheter)	Lokala säkerhetsnämnder vid kärntekniska anläggningar (5 myndigheter)
Lotteriinspektionen	Lotteriinspektionen
Luffartsstyrelsen	-- ²⁰
Länsstyrelser (21 myndigheter)	Länsstyrelser (21 myndigheter)
Nämnden mot diskriminering	Nämnden mot diskriminering
Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning	-- ¹⁹
Ombudsmannen mot etnisk diskriminering	-- ¹⁹
Post- och telestyrelsen	Post- och telestyrelsen
Revisorsnämnden	Revisorsnämnden
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (vad avser EG:s strukturfonder)	Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige (vad avser EG:s strukturfonder)
Statens institut för kommunikationsanalys	Statens institut för kommunikationsanalys ²¹
Statens kärnkraftinspektion	-- ²²
Statens livsmedelsekonomiska institut	Statens livsmedelsekonomiska institut
Statens strålskyddsinstitut	-- ²²
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll	Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll
Verket för näringslivsutveckling (vad avser EG:s strukturfonder)	Verket för näringslivsutveckling (vad avser EG:s strukturfonder)
Veterinära ansvarsnämnden	Veterinära ansvarsnämnden
	Energimarknadsinspektionen ²³
	Strålskyddsmyndigheten ²²
	Transportstyrelsen ²⁰
	Diskrimineringsombudsmannen ¹⁹
<i>Totalt 57 myndigheter</i>	<i>Totalt 54 myndigheter</i>

¹⁸ Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier och Glesbygdverket läggs ned den 31 mars 2009. Den 1 april 2009 bildas Myndigheten för entreprenörskap och regional tillväxt samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

¹⁹ Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering läggs ned den 31 december 2008. Verksamheten tas över av Diskrimineringsombudsmannen, som bildas den 1 januari 2009.

²⁰ En utredning (SOU 2008:44) har föreslagit att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen ska läggas ned den 31 december 2008, och att verksamheten ska tas över av Transportstyrelsen som föreslås bildas den 1 januari 2009. Bereds i Regeringskansliet.

²¹ En utredning (SOU 2007:49) har föreslagit att Statens institut för kommunikationsanalys ska slås samman med Institutet för tillväxtpolitiska studier. De dock not 18. Statens institut för kommunikationsanalys ingår i de myndigheter som för närvarande analyseras av Trafikverksutredningen (N 2008:06, dir. 2008:90), som ska redovisa sina förslag senast den 1 april 2009.

²² Statens kärnkraftinspektion och Statens strålskyddsinstitut las ned den 30 juni 2008. Verksamheten togs över av Strålskyddsmyndigheten, som bildades den 1 juli 2008.

²³ Energimarknadsinspektionen bildades den 1 januari 2008.

3.5 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 antyder.

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Kärnavfallsfonden	Kärnavfallsfonden
Naturvårdsverket	Naturvårdsverket
Statens VA-nämnd	Statens VA-nämnd
<i>Totalt 3 myndigheter</i>	<i>Totalt 3 myndigheter</i>

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Djurskyddsmyndigheten	-- ²⁴
Kemikalieinspektionen	Kemikalieinspektionen
Länsstyrelser (21 myndigheter)	Länsstyrelser (21 myndigheter)
<i>Totalt 23 myndigheter</i>	<i>Totalt 22 myndigheter</i>

²⁴ Djurskyddsmyndigheten las ned den 30 juni 2007. Verksamheten fördes över till Jordbruksverket.

3.6 Bostäder och samhällsutveckling

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Boverket	Boverket
Fonden för fukt- och mögelskador	-- ²⁵
Glesbygdsverket	Glesbygdsverket ²⁶
Statens bostadskreditnämnd	Statens bostadskreditnämnd
Statens geotekniska institut	Statens geotekniska institut
Länsstyrelser (21 myndigheter)	Länsstyrelser (21 myndigheter)
<i>Totalt 26 myndigheter</i>	<i>Totalt 25 myndigheter</i>

²⁵ Fonden för fukt- och mögelskador läggs ned den 31 december 2008.

²⁶ Verket för näringslivsutveckling, Institutet för tillväxtpolitiska studier och Glesbygdsverket läggs ned den 31 mars 2009. Den 1 april 2009 bildas Myndigheten för entreprenörskap och regional tillväxt samt Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Länsstyrelser (21 myndigheter. Avser tillsyn enligt plan- och bygglagen.)	Länsstyrelser (21 myndigheter. Avser tillsyn enligt plan- och bygglagen.)
<i>Totalt 21 myndigheter</i>	<i>Totalt 21 myndigheter</i>

3.7 Hälsa- och sjukvård

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

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Folkhälsoinstitutet	Folkhälsoinstitutet
Institutet för psykosocial medicin	-- ²⁷
Läkemedelsförmånsnämnden	-- ²⁸
Läkemedelsverket	Läkemedelsverket
Smittskyddsinstitutet	Smittskyddsinstitutet
Socialstyrelsen	Socialstyrelsen
	Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket ²⁸
<i>Totalt 6 myndigheter</i>	<i>Totalt 5 myndigheter</i>

²⁷ Institutet för psykosocial medicin las ned den 30 september 2007.

²⁸ Läkemedelsförmånsnämnden las ned den 31 augusti 2008. Verksamheten fördes över till Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, som bildades den 1 september 2008.

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd
Socialstyrelsen	Socialstyrelsen
Statens beredning för medicinsk utvärdering	Statens beredning för medicinsk utvärdering
<i>Totalt 3 myndigheter</i>	<i>Totalt 3 myndigheter</i>

3.8 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 att fördela statliga bidrag via ett antal nämnder och råd.

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Forum för levande historia	Forum för levande historia
Institutet för språk- och folkminnen	Institutet för språk- och folkminnen
Konstnärsnämnden	Konstnärsnämnden
Museer (11 myndigheter)	Museer (11 myndigheter)
Nordiska Afrikainstitutet	Nordiska Afrikainstitutet
Presstödsnämnden	Presstödsnämnden
Radio- och TV-verket	Radio- och TV-verket
Riksantikvarieämbetet	Riksantikvarieämbetet
Riksställningar	Riksställningar
Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund	Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund
Sametinget	Sametinget
Statens konstråd	Statens konstråd
Statens kulturråd	Statens kulturråd
Svenskt biografiskt lexikon	Svenskt biografiskt lexikon
Talboks- och punktskriftsbiblioteket	Talboks- och punktskriftsbiblioteket
Taltidningsnämnden	Taltidningsnämnden
Ungdomsstyrelsen	Ungdomsstyrelsen
<i>Totalt 27 myndigheter</i>	<i>Totalt 27 myndigheter</i>

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Granskningsnämnden för radio och TV	Granskningsnämnden för radio och TV
Statens biografbyrå	Statens biografbyrå
<i>Totalt 2 myndigheter</i>	<i>Totalt 2 myndigheter</i>

3.9 Utbildning och forskning

Utbildningssektorn påminner om hälso- och sjukvårdssektorn i den meningen att en stor del av tjänsteproduktionen – i första hand grundskola och gymnasium – sker i kommunal regi och att tillsynsfrågan därmed blir central för staten. Även universitetssfären har av hävd stor frihet i förhållande till regeringen.

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Centrala studiestödsnämnden	Centrala studiestödsnämnden
Forskarskattenämnden	Forskarskattenämnden
Högskoleverket	Högskoleverket
Institutet för rymdfysik	Institutet för rymdfysik
Internationella programkontoret för utbildningsområdet	Internationella programkontoret för utbildningsområdet
Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning	Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning
Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning	-- ²⁹
Nationellt centrum för flexibelt lärande	-- ³⁰
Nämnden för Rh-anpassad utbildning	Nämnden för Rh-anpassad utbildning
Polarforskningssekretariatet	Polarforskningssekretariatet
Rymdstyrelsen	Rymdstyrelsen
Sameskolstyrelsen	Sameskolstyrelsen
Specialpedagogiska institutet	-- ³¹
Specialskolemyndigheten	-- ³¹
Statens skolverk	Statens skolverk
Universitet och högskolor (36 myndigheter)	Universitet och högskolor (35 myndigheter) ³²
Valideringsdelegationen	-- ³³
Verket för högskoleservice	Verket för högskoleservice
Vetenskapsrådet	Vetenskapsrådet
	Specialpedagogiska skolmyndigheten ³¹
<i>Totalt 54 myndigheter</i>	<i>Totalt 49 myndigheter</i>

²⁹ Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning läggs ned den 31 december 2008.

³⁰ Nationellt centrum för flexibelt lärande las ned den 30 september 2008.

³¹ Specialpedagogiska institutet och Specialskolemyndigheten las ned den 30 juni 2008. Specialpedagogiska skolmyndigheten bildades den 1 juli 2008.

³² Lärarhögskolan i Stockholm las ned som egen myndighet den 31 december 2007. Verksamheten fördes över till Stockholms universitet.

³³ Valideringsdelegationen las ned den 31 december 2007.

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Centrala etikprövningsnämnden	Centrala etikprövningsnämnden
Högskolans avskiljandenämnd	Högskolans avskiljandenämnd
Högskoleverket	Högskoleverket
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (vad avser effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet)	Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (vad avser effekterna på arbetsmarknaden av åtgärder inom utbildningsväsendet)
Myndigheten för skolutveckling	-- ³⁴
Regionala etikprövningsnämnder (6 myndigheter)	Regionala etikprövningsnämnder (6 myndigheter)
Skolväsendets överklagandenämnd	Skolväsendets överklagandenämnd
Statens skolverk	Statens skolverk
Vetenskapsrådet	Vetenskapsrådet
Överklagandenämnden för högskolan	Överklagandenämnden för högskolan
Överklagandenämnden för studiestöd	Överklagandenämnden för studiestöd
	Statens skolinspektion ³⁵
<i>Totalt 16 myndigheter</i>	<i>Totalt 16 myndigheter</i>

³⁴ Myndigheten för skolutveckling las ned den 30 september 2008.

³⁵ Statens skolinspektion bildades den 1 oktober 2008.

3.10 Socialt skydd

Området socialt skydd svarar för en stor del av statsbudgetens utgifter, då det innehåller såväl de stora transfereringssystemen (socialförsäkringar, pensioner) som arbetsmarknadsmyndigheten.

Myndighetsutövning och tjänsteproduktion

Januari 2007	Januari 2009
Allmänna pensionsfonder (6 myndigheter)	Allmänna pensionsfonder (6 myndigheter)
Arbetsmarknadsstyrelsen	-- ³⁶
Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap	Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap
Försäkringskassan	Försäkringskassan
Integrationsverket	-- ³⁷
Länsarbetsnämnder (20 myndigheter)	-- ³⁶
Myndigheten för handikappolitisk samordning	Myndigheten för handikappolitisk samordning

Myndigheten för internationella adoptionsfrågor	Myndigheten för internationella adoptionsfrågor
Premiepensionsmyndigheten	Premiepensionsmyndigheten
Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor	Skiljenämnden i vissa trygghetsfrågor
Statens institutionsstyrelse	Statens institutionsstyrelse
	Arbetsförmedlingen ³⁶
<i>Totalt 35 myndigheter</i>	<i>Totalt 14 myndigheter</i>

³⁶ Arbetsmarknadsstyrelsen och de 20 länsarbetsnämnderna las ned den 31 december 2007. Verksamheten fördes över till Arbetsförmedlingen, som bildades den 1 januari 2008.

³⁷ Integrationsverket las ned den 30 juni 2007. Delar av verksamheten fördes över till Migrationsverket, länsstyrelserna, Ungdomsstyrelsen och Statistiska centralbyrån.

Tillsyn, besvär och utvärdering

Januari 2007	Januari 2009
Arbetslivsinstitutet	-- ³⁸
Barnombudsmannen	Barnombudsmannen
Handikappombudsmannen	-- ³⁹
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
Länsstyrelser (21 myndigheter)	Länsstyrelser (21 myndigheter)
Socialstyrelsen	Socialstyrelsen
<i>Totalt 26 myndigheter</i>	<i>Totalt 24 myndigheter</i>

³⁸ Arbetslivsinstitutet las ned den 30 juni 2007.

³⁹ Handikappombudsmannen, Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning och Ombudsmannen mot etnisk diskriminering läggs ned den 31 december 2008. Verksamheten tas över av Diskrimineringsombudsmannen, som bildas den 1 januari 2009.

4 Organisationen av den statliga tillsynen

Tillsyn är en av statens centrala uppgifter. Syftet är ytterst att övervaka att demokratiskt fattade beslut genomförs som det är tänkt, och att reglerna tillämpas likvärdigt för de berörda.

En förutsättning för en väl fungerande tillsyn är förstås att det finns tillräckliga resurser för att bedriva den. Men också hur tillsynen organiseras har betydelse för dess effektivitet. Inte minst för att säkerställa att tillsynen står fri från den verksamhet som ska övervakas och att tillsynsverksamheten inte påverkas av rollkonflikter.

Den statliga tillsynen har brister. Det har uppmärksammats i olika sammanhang, liksom lämnats olika förslag till hur man ska komma till rätta med dem. Åtminstone delvis kan bristerna härledas

till hur verksamheten är organiserad. Det finns flera aktuella exempel på organisationsförändringar som syftar till att åtgärda bristerna.

Som ett underlag för Förvaltningskommitténs förslag kring tillsynens organisation redovisar vi här en del av den kritik som har framförts av hur tillsynen fungerar samt förslag till åtgärder och några aktuella förändringar av tillsynens organisation. Dessutom diskuterar vi de rollkonflikter som bör undvikas för att tillsynen ska fungera väl. Med det som utgångspunkt avslutar vi med en sammanfattande diskussion om motiven och förutsättningarna för att samla och renodla statens tillsyn, samt hur den i så fall kan organiseras.

Men låt oss börja med själva begreppet. Vad innebär egentligen statlig tillsyn ?

4.1 Begreppet tillsyn

Tillsynsutredningen föreslog en allmän definition av begreppet tillsyn.¹⁵ Tillsyn är en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om objektet följer krav och villkor i svenska eller europeiska regler. Ofta ges en fylligare definition och ett närmare innehåll i de lagar som reglerar tillsynen på olika områden. Enligt utredningens inventering fanns vid tillfället uppemot 230 sådana lagar. Ofta innebär lagstiftningen också krav på tillståndsprovning i olika former.

Statlig tillsyn tillämpas enligt Tillsynsutredningen företrädesvis när statsmakterna genom lagstiftning har slagit fast att vissa särskilda villkor eller förhållanden skall råda i relationen mellan ett tillsynsobjekt och en enskild medborgare eller en grupp av medborgare. Med den utgångspunkten ser utredningen statlig tillsyn som ett förvaltningspolitiskt instrument.

Riksdagens revisorers förslag till riksdagen om tillsynens innebörd och tillämpning förtjänar också att lyftas fram. Revisorerna menade att tillsyn i första hand innebär kontroll av att lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter efterlevs. Offentlig tillsyn ska tjäna som en garanti gentemot allmänheten, som ska kunna lita på att bestämmelser om säkerhet, likabehandling eller viss service efterlevs. Tillsynen ska ses som en fortlöpande och förebyggande verksamhet, som bedrivs oberoende av vilka risker eller andra brister som för tillfället tilldrar sig allmänt intresse. Varje verksamhetsutövare har ett självklart ansvar för sin verksamhet, som inbegriper

¹⁵ SOU 2004:100.

både egenkontroll och internrevision. I förhållande till det ska tillsynen utgöra en oberoende kontroll.¹⁶

4.2 Brister i tillsynen – och åtgärder för att förbättra

Redan år 1994 framförde Riksdagens revisorer att de i flera granskningar hade haft anledning att peka på brister i den tillsyn som olika myndigheter ansvarade för.¹⁷ Också Riksrevisionsverket hade haft anledning att rikta kritik mot tillsynen i flera av sina granskningar. Brister som påtalades var bland annat att tillsynsverksamheten inte prioriterades tillräckligt, eller att myndigheternas tillsynsroll blandades samman med deras roll att främja verksamheten inom skilda områden.

Enligt Riksrevisionens och regeringens bedömning kvarstår bristerna i tillsynen. Regeringen framhåller i budgetpropositionen att tillsynen på många områden spelar en viktig roll för att garantera att de regler som riksdagen och regeringen har beslutat ska få genomslag i samhället.¹⁸ Regeringen vill få till stånd en effektivare och tydligare tillsyn inom olika områden. Länsstyrelserna har här enligt regeringen en viktig roll, varför avsikten är att följa upp deras tillsynsarbete. Enligt regeringen är det angeläget inte minst mot bakgrund av kritiken från Riksrevisionen och signaler om att länsstyrelsernas egeninitierade tillsyn har prioriterats ned. Regeringen har givit Länsstyrelsen i Östergötlands län i uppdrag att följa upp och inom ramen för befintlig lagstiftning föreslå förbättringar av länsstyrelsernas tillsynsverksamhet.¹⁹ Syftet är att åstadkomma en effektivare och tydligare tillsyn inom olika verksamhetsområden. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2008.

I budgetpropositionens avsnitt om statlig förvaltningspolitik återkommer regeringen till frågan om en förbättrad och mer enhetlig tillsyn.

Ett av regeringen uppmärksammat problem är att tillsynen inom många områden är svag och splittrad och sker utan tillräcklig samordning. Sanktionsmedel mot tillsynsobjekt saknas, eller används inte, inom flera områden.²⁰

¹⁶ Riksdagens revisorer (1994).

¹⁷ Riksdagens revisorer (1994).

¹⁸ Prop. 2008/09, utgiftsområde 1, s. 50.

¹⁹ Dnr Fi2008/3093.

²⁰ Prop. 2008/09, utgiftsområde 2, s. 29.

Regeringen upprepar att tillsynen inom olika verksamhetsområden behöver bli effektivare och tydligare samt slår fast att den statliga tillsynen är ett prioriterat område. Som utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att förstärka tillsynen avser regeringen att i en skrivelse till riksdagen presentera grundläggande och tydliga principer för tillsyn (s. 31).

Riksdagens revisorer framhöll att riksdagen och regeringen måste ha garantier för att den aktiva tillsynen inom ett visst område inte får alltför liten omfattning. Sådana garantier kan enligt revisorerna skapas på flera sätt.

- Myndigheterna kan avdela särskilda resurser för tillsyn.
- Tillsynen kan särskiljas från myndigheternas övriga verksamhet.
- Olika tillsynsfunktioner kan samordnas i en organisation.

Ökad samverkan mellan tillsynsorganen kan enligt revisorerna också bidra till bättre tillsynsmetoder och göra så att de som utövar tillsyn uppfattar sitt arbete som viktigt och legitimt. På så sätt förbättras möjligheterna för en starkare och mer oberoende tillsyn – och därmed möjligheterna att upprätthålla att lagarna efterlevs.²¹

4.3 Tillsyn och rollkonflikter

En viktig fråga är hur de olika myndighetsrollerna bör fördelas organisatoriskt för att tillförsäkra en oberoende och förtroendeingivande tillsyn.

4.3.1 Tillsyn och främjande

Det finns en tydlig risk för rollkonflikt mellan rollen att bedriva tillsyn över en verksamhet och uppgiften att främja utvecklingen på samma område. Argumenten för att skilja tillsyn från främjande är tämligen intuitiva, eftersom risken för intressekonflikt är uppenbar. Främjarens uppgift är att få verksamheten att fungera väl, granskarens bland annat att undersöka om det har lyckats. Om det finns brister, kan det betyda att främjaren inte har gjort sitt jobb, vilket granskaren ska upptäcka och påpeka. Att granska sig själv är självklart problematiskt. Men också om tillsynsorganet faktiskt klarar det så

²¹ Riksdagens revisorer (1994).

kommer det alltid att finnas en misstanke om att tillsynen förskönar och döljer de verkliga förhållandena. Det räcker alltså inte att tillsynen i sig är oklanderlig, om det finns minsta grund för misstanke om motsatsen. Resonemanget bekräftas av olika undersökningar. Bland annat har revisionens granskningar sedan länge uppmärksammat problemen med att inte särskilja tillsyn och främjande.

De senaste årens renodling av en del myndigheters uppgifter syftar till att undvika rollkonflikter av det här slaget. Ett exempel är när Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen år 2004 skildes från Arbetsmarknadsstyrelsen, ett annat när Energimarknadsinspektionen bröts ur Energimyndigheten år 2008.²² Energimarknadsinspektionen inrättades år 2005 som en delvis fristående del av Energimyndigheten. Myndighetskonstruktionen visade dock sig enligt regeringen leda till oklara ansvarsförhållanden och besvärande roll- och målkonflikter i verksamheten.²³

I Statskontorets rapport som föregick förändringen diskuterades också problemet med rollkonflikter.²⁴ Enligt Statskontoret bör en tillsynsmyndighet organiseras så att det finns en klar åtskillnad mellan tillsynsrollen och andra roller. Tillsynens syfte får inte stå i konflikt med andra syften inom myndigheten. Den dåvarande Energimyndighetens verksamhetsområden var dels omställning av energisystemet (energipolitik), dels energimarknadspolitik där tillsyn över och bevakning av energimarknaden var centrala uppgifter. Statskontoret såg en klar risk för en rollkonflikt som kunde försämra resultatuppfyllelsen för myndigheten som helhet.

Behovet av att renodla rollerna förstärks också av utvecklingen på europeisk nivå. Statskontoret hänvisade till allmänna riktlinjer på EU-nivå om tydliga ansvarsförhållanden och möjligheter till ansvarsutkrävande samt om att nationella regleringsmyndigheter ska vara rättsligt och organisatoriskt oberoende av tjänsteproduktion och ägarintressen.²⁵ Vidare framhölls att OECD har påpekat att oberoende tillsynsorgan oftast medför både snabbare och kvalitativt sett bättre beslut jämfört med om uppgiften samorganiserar med andra uppgifter.²⁶

²² Beslutet att bryta ut Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen kom redan enligt prop. 2001/02:151 (bet. 2001/02:AU7, rskr. 2001/02:243), men genomfördes av olika anledningar först år 2004.

²³ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 21, s. 81f.

²⁴ Statskontoret (2003).

²⁵ Statskontoret refererade till kommissionens vitbok *Styrelseformerna i EU*, KOM(2001) 428.

²⁶ *Regulatory Policies in OECD Countries – From Interventionism to Regulatory Governance*, Statskontorets citat från Stortingsmelding nr 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn*.

I en senare rapport om organisationen för tillsynen över energimarknaderna föreslog Statskontoret följaktligen att Energimarknadsinspektionen skulle vara fristående från Energimyndigheten. I uppdraget skulle ingå att utöva tillsyn, övervaka marknaden och att vara expertmyndighet för handelsfrågor, ge allmänheten information samt delta i internationellt samarbete.²⁷ Tillsynen ska bedrivas enligt gällande lagstiftning inom området.

Ett liknande exempel är tillsynen på skolområdet. Skolverkets tidigare fem regionala skolinspektionsenheter fördes hösten 2008 över till den nya myndigheten Statens skolinspektion. Skolverket blev således den centrala sektorsmyndigheten med ansvar för bland annat utveckling, medan tillsynen gjordes oberoende.

Ett tredje exempel är tillsynen inom socialtjänsten. En utredning har föreslagit att Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter ska föras över till en självständig tillsynsmyndighet.²⁸ Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. I sin rapport till utredningen såg Statskontoret fördelar med en mer oberoende tillsyn. Tillsynen skulle då kunna utföras oberoende av exempelvis fördelning av statsbidrag, eller olika främjande uppgifter som är riktade till samma verksamheter som tillsynen utövas över.²⁹

4.3.2 Normering och tillsyn

Behovet av att organisatoriskt skilja mellan normering och tillsyn är inte lika tydligt. Tillsynsutredningen fann i sitt delbetänkande att det inom många områden rådde ett oklart förhållande mellan myndigheternas ansvar för tillsyn å ena sidan och ansvaret för normering och överblick å den andra.³⁰ Enligt utredningen var det viktigt att tolka begreppen stramare, för att göra den statliga tillsynen till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt redskap. Utredningen tog dock inte entydigt ställning för att skilja på rollerna, utan konstaterade att skilda lösningar kunde passa för olika områden.

Inom vissa tillsynsmyndigheter har det bedömts vara lämpligt att kombinera normering med tillsyn. Men det finns också exempel på motsatsen, bland annat inom skoltillsynen. I sin proposition om den kommenterade regeringen ansvarsfördelningen mellan Skolverket och Skolinspektionen, eftersom en del remissinstanser befarade att

²⁷ Statskontoret (2007b).

²⁸ SOU 2007:82.

²⁹ Statskontoret (2006).

³⁰ SOU 2002:14.

förslaget skulle leda till att ansvaret blev otydligt.³¹ Regeringen menade dock att det är en vanlig ordning inom statsförvaltningen att ha en uppdelning av föreskrivande och kontrollerande uppgifter, där en myndighet har i uppgift att tolka de bestämmelser som en annan myndighet utfärdar. Det skulle enligt regeringen även kunna ses som en ytterligare kvalitetskontroll att två myndigheter bearbetar information om samma verksamhet. Regeringen såg både för- och nackdelar med gränsdragningarna inom såväl den tidigare som den nya myndighetsstrukturen, men bedömde att fördelarna med en särskild inspektionsmyndighet överväger.

I den tillsyn som länsstyrelserna bedriver råder i allmänhet åtskillnad i förhållande till normeringen. Ofta svarar en central förvaltningsmyndighet för normgivning i form av föreskrifter och allmänna råd, liksom för andra riktlinjer och uppföljning som syftar till att vägleda tillsynen. Bland annat är Socialstyrelsen normgivande för tillsynen över socialtjänsten, liksom Boverket för tillsynen över den kommunala planverksamheten. Riksantikvarieämbetet, Naturvårdsverket, Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Fiskeriverket har liknande roller på sina områden.

4.3.3 Tillsyn i förhållande till rådgivning och tillstånd

En sammanfattande diskussion om riskerna för att rådgivning och tillståndsgivning kan skada tillsynen finns i Riksdagens revisorers förslag från år 1994.³² En fråga som diskuterades var hur de olika uppgifterna prioriterades. Revisorernas granskningar, liksom Riksrevisionsverkets, visade att såväl utbyggd egenkontroll som avgifter för tillsyn tenderade att påverka avvägningen emellan tillsyn och rådgivning till förmån för rådgivningen. Efterfrågan från tillsynsobjekten på expertråd från myndigheten ökade i dessa fall. En närliggande jämförelse är djurskyddstillsynen, där avgifterna i huvudsak togs bort samtidigt som tillsynen fördes över från kommunerna till länsstyrelserna.

Ibland har det hävdats att tillsynsorganens roller inte alls bör renodlas så att tillsynen får en rent kontrollerande funktion, utan att ett samarbetsinriktat arbetssätt leder till de bästa resultaten. Med det synsättet betraktas rådgivning som en naturlig del av tillsynen.

³¹ Prop. 2007/08:50.

³² Riksdagens revisorer (1994).

Revisorerna konstaterade också att uppfattningarna varierar om vilken avvägning mellan tillsyn och rådgivning som är mest effektiv. Liksom när det gällde rådgivning såg revisorerna att uppgiften att ge tillstånd ibland inkräktade på myndigheternas utrymme att bedriva tillsyn. Det gäller framför allt då myndigheterna själva bestämmer när och i vilka former en aktiv tillsyn ska utföras. Tillstånd måste däremot ofta lämnas senast vid en bestämd tidpunkt. Enligt revisorerna leder det till att myndigheterna åtminstone periodvis prioriterar tillståndsgivningen framför tillsynen.

Revisorerna konstaterade sammanfattningsvis att många tillsynsmyndigheter samtidigt har rådgivande, informerade och tillståndsprövande uppgifter. Också uppföljning och utvärdering av verksamheten inom ett område ingår ofta i uppgiften. Dessa uppgifter ger enligt revisorerna å ena sidan myndigheterna underrättelser och kunskap om sina tillsynsområden. Å andra sidan kan uppgifterna inkräkta på tillsynsuppgiften. Revisorerna påpekar också att det finns risk för att myndigheterna genom sina råd och tillstånd själva inskränker sina framtida möjligheter till aktiva tillsynsinsatser.

I flera granskningar hade revisorerna förordat en mer självständig tillsyn, men menade inte att myndigheterna uteslutande behöver ägna sig åt tillsynsfrågor. Andra uppgifter kan tvärtom ge värdefulla impulser för tillsynsinsatser. Revisorerna ansåg inte heller att en tillsynsmyndighet helt behövde avstå från att ge råd i samband med inspektioner, besök, informationsmöten eller liknande.

4.3.4 Slutsatser om rollkonflikter

En slutsats av resonemangen om rollkonflikter och nyttan av renodling är att det väsentliga är att skilja på tillsyn och främjande. Det bör finnas klara gränser för hur långt en tillsynsmyndighet får gå i sin rådgivning till tillsynsobjekten. Självklart måste de kunna upplysa om regelverket och tillgänglig kunskap, liksom ge råd och vägleda, men det får inte övergå i att aktivt hjälpa tillsynsobjekten att bli bättre. Då blir ansvaret oklart, samt tillsynen mindre trovärdig och effektiv.

Om man som princip bör skilja normering från tillsyn är mindre tydligt. I vissa fall kan det vara motiverat, eller åtminstone att tydligare definiera rollerna, men det får bedömas från fall till fall. Inom flera områden har det ansetts ändamålsenligt att göra en sådan åtskillnad. Det kan vara en fördel med att den som utfärdar före-

skrifter och riktlinjer enligt gällande regelverk inte är densamma som sedan bedriver tillsynen enligt samma regelverk. Den oberoende tillsynen kan innebära en kvalitetssäkring av reglerna och hur de tillämpas. Den normgivande myndigheten kan genom sin uppföljning i sin tur också kontrollera tillsynen.

Att organisera främjande och normering i en och samma myndighet innebär knappast några rollkonflikter.

4.4 Pågående förändringar

Här ska vi beskriva några sentida förändringar av hur tillsynsansvaret har organiserats.

4.4.1 Länsstyrelsen tar över tillsynen över djurskyddet

Mot bakgrund av återkommande brister i den offentliga djurskyddskontrollen såg regeringen ett behov av att bättre kunna styra, samordna och följa upp kontrollen. Bristerna rörde bland annat likvärdigheten i den kommunala tillsynen och svårigheter att garantera att EG-bestämmelser om offentlig kontroll efterlevdes. Riksdagen beslutade följaktligen att kommunernas ansvar för den offentliga kontrollen av djurskydd skulle flyttas över till länsstyrelserna från den 1 januari 2009.³³ Syftet är att åstadkomma en mer effektiv, likvärdig och rättssäker kontroll i hela landet. Tanken är enligt regeringen att färre och större tillsynsenheter ska göra det lättare att styra, samordna och följa upp den offentliga kontrollverksamheten.

Länsstyrelserna bedömer att det överflyttade ansvaret kommer att ge vissa samordningsvinster med övrig tillsyn. Eftersom tillsynen är ett fältarbete, kommer det i många län krävas att länsstyrelserna placerar personal på flera orter. I exempelvis Västra Götalands län kommer djurskyddskontrollanternas att lokaliseras vid Länsstyrelsens kontor i Borås, Göteborg, Skara och Uddevalla.

³³ Prop. 2007/08:63, bet. 2007/08:MJU17, rskr. 2007/08: 234.

4.4.2 Tillsynen över socialtjänsten ska flyttas till Socialstyrelsen

Socialstyrelsen och länsstyrelserna har hittills haft ett gemensamt ansvar för tillsynen över socialtjänsten i kommunerna. Länsstyrelserna ansvarar än så länge för den löpande tillsynen på regional nivå, medan Socialstyrelsen har det övergripande nationella ansvaret. Ett nationellt program för social tillsyn utgör i dag basen för det gemensamma arbetet. Sedan ett antal år pågår en diskussion om hur tillsynen över socialtjänsten bör organiseras.

I slutet av år 2007 föreslog en utredning att Socialstyrelsens tillsyn över hälso- och sjukvården samt länsstyrelsens tillsyn över socialtjänsten skulle föras samman till en myndighet.³⁴ I ett första steg föreslogs att länsstyrelsernas tillsyns- och tillståndsverksamhet för socialtjänsten skulle föras över till Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter för hälso- och sjukvården. I ett andra steg skulle en renodlad tillsynsmyndighet bildas genom att bryta ut tillsynsverksamheten från Socialstyrelsen. Den föreslagna tillsynsmyndigheten skulle ha en regional organisation.

Regeringen har i budgetpropositionen för år 2009 aviserat att den avser att återkomma till riksdagen med förslag på en tillsynsreform inom det sociala området. Grunden för reformen bör enligt regeringen vara att tillsynen av socialtjänsten och hälso- och sjukvården ska slås ihop och samordnas i Socialstyrelsen.³⁵ För närvarande finns således inga planer på att genomföra det andra steget i utredningens förslag.

4.4.3 Penningtvätt – en ny tillsynsuppgift för länsstyrelserna

Regeringen lämnade i november 2008 ett lagförslag för att genomföra EU:s tredje penningtvättsdirektiv under hösten 2008.³⁶ Avsikten är att länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län ska få nya tillsynsuppgifter i samband med att reformen genomförs. Enligt regeringen finns det sannolikt vissa vinster med att samordna uppgiften med länsstyrelsernas övriga tillsynsverksamhet.

Bakgrunden är ett utredningsbetänkande som föreslog en utökad tillsyn på området.³⁷ Finansinspektionen föreslogs få ansvaret för

³⁴ SOU 2007:82.

³⁵ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 1, s. 53.

³⁶ Prop. 2008/09:70.

³⁷ SOU 2007:23.

tillsyn över ett antal verksamheter utanför den finansiella sektorn, som inte tidigare stått under tillsyn när det gäller efterlevnaden av penningtvättslagen.

Statskontoret fick dock därefter regeringens uppdrag att ytterligare undersöka hur tillsynen kunde ordnas på ett ändamålsenligt, effektivt och kostnadsmedvetet sätt. Statskontoret föreslog att Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfund skulle behålla ansvaret för den operativa penningtvättstillsynen inom sina respektive sektorer. Tillsynen över oberoende jurister, oberoende revisorer, skatterådgivare och bolagsbildare samt fysiska och juridiska personer som hanterar kontanta belopp över 15 000 euro föreslogs i stället koncentreras till länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland.³⁸

4.5 Förslag om tillsynens organisation

På senare tid har olika förslag presenterats om en helt eller delvis förändrad tillsynsorganisation. Här sammanfattar vi ett par av dem. Det ena är Ansvarskommitténs förslag om tillsyn, det andra ett förslag som lämnades i en underlagsrapport till Förvaltningskommittén.

4.5.1 Ansvarskommitténs förslag om tillsyn

Genom att dels föra över uppgifter till landstingen, dels tillföra nya uppgifter, ville Ansvarskommittén renodla länsstyrelsernas uppgifter till ett utvecklat myndighetsuppdrag med fokus på statlig samordning, tillsyn, tillstånd och annan rättstillämpning samt uppföljning, utvärdering och tvärsektoriell kunskapsbildning.³⁹ Offentlig tillsyn ska enligt Ansvarskommittén som princip vara ett statligt ansvar, för att undvika skillnader i bedömningar, kvalitet och resurser mellan olika delar av landet samt förbättra samordningen och undvika jävssituationer. Det skapar svåra. Därför föreslås länsstyrelserna få ett samlat ansvar för tillsynen inom länet, genom att de övertar flertalet av kommunernas tillsynsuppgifter, samtidigt som regional tillsyn hos vissa sektorsmyndigheter samlokaliseras med länsstyrelsen. En tillsynsdelegation inrättas vid länsstyrelsen med uppgift att

³⁸ Statskontoret (2008a).

³⁹ SOU 2007:10.

samordna och planera sådan tillsyn som vänder sig mot ett och samma tillsynsobjekt.

4.5.2 Ett förslag om samlad tillsyn

På uppdrag av Förvaltningskommittén lät Statskontoret två konsulter skriva en promemoria om statens organisering på regional och lokal nivå.⁴⁰ Författarna svarar själva för innehållet i promemorian.

För att den regionala strukturen ska fungera väl föreslår författarna bland annat att länsstyrelserna får en starkare roll som tillsynsmyndighet. Det kan göras genom att delar av den tillsynsverksamhet som i dag bedrivs av regionala enheter i till exempel Socialstyrelsen, Skolinspektionen, Arbetsmiljöverket och Skogsstyrelsen förs över till länsstyrelserna.

Liknande förslag har tidigare kritiserats med argumentet att vissa länsstyrelser är för små för att klara av uppgifterna. Men här knyter författarna an till diskussionen om att ändra länsindelningen och skapa färre men större länsstyrelser, och menar att argumentet därmed faller.

Vad som hindrar en sådan här förändring är enligt författarna att de starka sektorskrafterna ofta drar åt det andra hållet. Ett aktuellt exempel som förs fram i rapporten är utredningen om tillsynen över socialtjänsten, som föreslog att den skulle bilda en ny myndighet tillsammans med Socialstyrelsens regionala tillsynsenheter över hälso- och sjukvården.⁴¹ Enligt författarna är det den naturliga sektorslogiska lösningen, men om antalet länsstyrelser var färre och en tvärsektoriell logik tillämpades skulle samma förtjänster kunna uppnås genom integrerade tillsynsenheter i de nya länsstyrelserna.

Författarna lyfter fram att deras förslag skulle innebära att länsstyrelserna profilerades mot tillsyn inom miljö och hälsa, vilket kan motivera att också arbetsmiljötillsynen förs över till länsstyrelserna. Statens skolinspektion har fem regionala kontor som enligt rapporten också skulle kunna föras in i den nya tillsynstunga länsstyrelsen, även om sakområdessambanden inte är så påtagliga. Det finns dock samband mellan tillsynen över skolorna och arbetsmiljön. På sikt menar författarna att det också kan det vara möjligt att föra över Skogsstyrelsens tillsyn enligt skogsvårdslagen till länsstyrelserna. Ett motiv är att större delen av skogsindustrins verksamhet redan i dag tillståndsprövas och tillsynas av länsstyrelserna.

⁴⁰ Statskontoret (2008b).

⁴¹ SOU 2007:82.

Referenser

SOU och Ds

- SOU 2002:14. Statlig tillsyn – Granskning på medborgarnas uppdrag.
SOU 2004:100. Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn.
SOU 2007:10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft.
SOU 2007:23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet.
SOU 2007:82. Samordnad och tydlig tillsyn av socialtjänsten.
SOU 2007:107. Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter.
SOU 2008:104. Självständiga lärosäten.

Övrigt tryck

- Ekonomistyrningsverket. 2008. Att verka genom andra. Kartläggning av organ med statligt åtagande. Rapport 2008:34.
- Kommerskollegium. 2005. Europa, ja men hur? Svenska intressenters uppfattning om EU:s inre marknad. Slutrapport 2005-03-30.
- Molander, P. 2008. Den centrala förvaltningens struktur. Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommitté (SOU 2008:119).
- Riksdagens revisorer. 1994. Riksdagens revisorers förslag angående tillsynens innebörd och tillämpning. Förslag till riksdagen 1994/95:RR9.
- Statskontoret. 2003. Effektivare tillsyn över energimarknaderna. Rapport 2003:27.
- Statskontoret. 2005. Statsförvaltningens utveckling 1990–2005. Rapport 2005:32.
- Statskontoret. 2006. Samordnad tillsyn över socialtjänst och hälso- och sjukvård? Tre möjliga organisationsmodeller. Rapport 2006:9.
- Statskontoret. 2007 a. Statliga myndigheter 2007. Diarienummer 2007/99-5.
- Statskontoret. 2007 b. Energimarknadsinspektionen – uppdrag, verksamhet och finansiering. Rapport 2007:10.
- Statskontoret. 2008 a. Tredje penningtvättsdirektivet – tillsyn och organisation. Rapport 2008:2.
- Statskontoret. 2008 b. Staten regionalt och lokalt, modeller för organisation och samverkan. Rapport 2008:3.

Kompetensförsörjning i statsförvaltningen

1	Anställda i statsförvaltningen.....	288
2	Kompetensförsörjningen och arbetsgivarpolitiken.....	292
2.1	Om utnämningsspolitiken – myndighetschefer	293
2.2	Kompetensförsörjning – chefer i myndigheterna.....	294
2.3	Anställda i statsförvaltningen om sin arbetsmiljö.....	296
2.4	Brist på lämpliga sökande – och övertalighet	297
2.5	Den demografiska utvecklingen – problem och möjlighet?	298
	Referenser	303

År 1985 fattade riksdagen beslut om den statliga personalpolitiken.¹ Enligt beslutet skulle personalpolitiken bli ett tydligare instrument för att förnya den offentliga sektorn. Personalpolitiken skulle avpassas efter skilda förutsättningar och situationer för olika myndigheter. Den reglerade befordringsgången skulle avvecklas och en delegering och avreglering av statliga personal- och arbetsgivarfrågor inleddes.

Enligt finansutskottet har den – som den kom att kallas – arbetsgivarpolitiska delegeringen, som etablerades genom de personalpolitiska reformerna år 1985 och år 1994, varit en viktig förutsättning för den statliga personalpolitiken och den statliga verksamhetens förnyelse. Det delegerade arbetsgivaransvaret innebär en betydelsefull frihet för myndigheterna att självständigt utforma organisation, arbetsprocesser, lönebildning, personalförsörjning och kompetensutveckling m.m. med hänsyn till verksamhetens krav.²

Finansutskottet har också understrukit att statens personalpolitik har en strategiskt viktig roll i utvecklingen av en högeffektiv statsförvaltning med bibehållet högt medborgerligt förtroende för den statliga verksamheten.³

Ansvar för genomförandet av den statliga arbetsgivarpolitiken har alltså till stor del delegerats till de statliga myndigheterna. Det innebär att myndigheterna, utifrån sina uppgifter, har en betydande frihet vad gäller bl.a. att utforma organisation, arbetsprocesser, lönebildning och kompetensförsörjning.

Varje år sedan år 1997 redovisar myndigheterna sin kompetensförsörjning till regeringen. Från och med år 2003 lämnar myndigheterna denna redovisning i årsredovisningen.

Regeringens mål för de statliga arbetsgivarfrågorna⁴ är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att kompetens finns för att åstadkomma efterfrågat resultat. Därutöver har regeringen bl.a. angett följande prioriteringar på området:

- Reformera utnämningsspolitiken med utgångspunkt i regeringsformens stadgande att vid utnämningar bara fästa vikt vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet
- Minska löneskillnaden mellan kvinnor och män i staten
- Öka den etniska och kulturella mångfalden på alla nivåer i staten

¹ Prop. 1984/85:219, bet. 1985/86:AU6, rskr. 1985/86:48.

² Bet. 2002/03:FiU13 Statens personalpolitik.

³ Bet. 2002/03:FiU13 Statens personalpolitik.

⁴ www.regeringen.se

- Intensifiera arbetet med att förebygga och minska ohälsan i staten
- Utveckla en offentlig myndighetskultur, ett offentligt etos, inom statsförvaltningen

Kompetensrådet för utveckling i staten

I budgetpropositionen för år 2009 sade regeringen att förmågan att attrahera, rekrytera, utveckla och behålla medarbetare påverkar myndigheternas möjlighet att fullgöra de uppdrag som riksdagen och regeringen givit dem. Regeringen avsåg med den utgångspunkten att inrätta en myndighet som ska vara ett stöd åt regeringen främst när det gäller strategiska kompetensförsörjningsfrågor. Regeringen planerar att inrätta rådet från den 1 januari 2009.

Kompetensrådet för utveckling i staten⁵ ska vara ett stabsstöd åt regeringen och stödja regeringen i gemensamma övergripande strategiska kompetensförsörjningsfrågor. I detta ingår att svara för genomförandet av olika projekt, som syftar till att bidra till ökad kunskap inom områden som är prioriterade av regeringen. Till prioriterade områden under mandatperioden hör:

- karriärutvecklingsprogram för kvinnor i staten och
- ett projekt om ett offentligt etos i staten – ett värdegrundsarbete i staten.

Rådet ska tillhandahålla utbildningar i EU-relaterade frågor motsvarande de som Verva tillhandahåller i dag. Rådet får ansvar för utbildning inför uttagningsprov för arbete i EU:s institutioner. Det ska också informera om och administrera nordisk och europeisk utbytestjänstgöring. Rådet bör även underlätta samverkan och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter i de frågor som det ansvarar för, bl.a. genom att erbjuda nätverk.

Rådet ska uppmärksamma behov av samlade stödinsatser för kompetensförsörjning i statsförvaltningen. Organisationen ska vara anpassad för varierande politiska prioriteringar inom kompetensförsörjningsområdet och aktuella frågor inom den statliga arbetsgivarpolitiken. Kompetensrådet ska verka i nära kontakt med Arbetsgivarverket. Till Kompetensrådet ska också ett samverkansråd knytas.

⁵ Dir. 2008:123, Inrättande av Kompetensrådet för utveckling i staten.

Kompetensrådet får underlätta samverkan och erfarenhetsutbyte mellan myndigheter i de frågor som rådet ansvarar för.

1 Anställda i statsförvaltningen

De statliga myndigheterna sysselsätter cirka 5,5 procent av samtliga anställda i Sverige.⁶ Enligt budgetpropositionen för år 2009 var cirka 240 600 personer anställda i den statliga sektorn år 2007. Det innebär att antalet anställda i statsförvaltningen minskar för första gången på 2000-talet. De största minskningarna finns inom Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Även inom Försvarsmakten har antalet anställda minskat, dock är det den minsta minskningen på många år. Minskningarna balanseras delvis av ökningarna inom polisväsendet och Kriminalvården. För flertalet av myndigheterna är förändringarna mycket små.

De anställda i statsförvaltningen⁷ delas in i tre kompetens-kategorier; ledningskompetens, kärnkompetens och stödkompetens. Ungefär 6 procent av de anställda ingår i kategorin ledningskompetens, 64 procent i gruppen kärnkompetens och 25 procent i gruppen stödkompetens. Det är fler män än kvinnor i gruppen lednings- och kärnkompetens medan kvinnorna är i majoritet i gruppen stödkompetens. Andelen kvinnor med chefsuppgifter i staten är lägre än andelen män med motsvarande uppgifter. År 2007 var 34 procent av cheferna kvinnor.

En knapp femtedel är visstidsanställda och av dessa är något fler kvinnor än män. Andelen visstidsanställda skiljer sig åt mellan olika sektorer. Högst andel finns inom sektorn universitet, högskolor och forskning. Lägst andel finns inom ekonomisektorn.

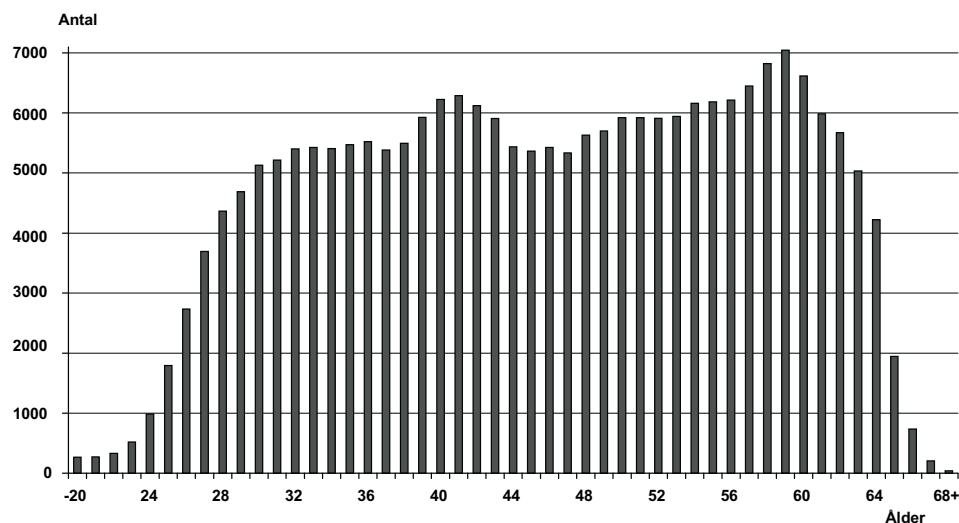
I jämförelse med den övriga arbetsmarknaden är de anställda i statsförvaltningen äldre. Antalet anställda per ålderskategori år 2007 framgår av figuren nedan.⁸

⁶ Arbetsgivarverket (2008a).

⁷ I bilagan används omväxlande begreppen anställd i statsförvaltningen, statsanställd och statstjänsteman synonymt. Med begreppen menas här anställda av myndighet under regeringen. Numera görs ingen skillnad i lagstiftningen mellan tjänstemän och andra kategorier av anställda och begreppet tjänst har utmönstrats. Statstjänsteman är fortfarande det begrepp som används i RF. Däremot bör man skilja mellan dem som är anställda av myndighet under regeringen och dem som är anställda i statliga bolag. De senare är formellt privatanställda och räknas normalt inte till den statliga sektorn.

⁸ Arbetsgivarverket (2008d).

Figur 1 Antalet anställda i statsförvaltningen per ålderskategori år 2007



Källa: Arbetsgivarverket (2008d).

År 2007 var medelåldern för statligt anställda kvinnor och män 46 år. Under 2008–2017 beräknas 57 400 personer i statsförvaltningen uppnå pensionsålder.

Fördelningen av kvinnor och män skiljer sig åt mellan olika sektorer. Andelen kvinnor är högst i sektorn arbetsliv, omsorg och utbildning. Här utgör kvinnorna 68 procent av de anställda. Även sektorn ekonomi har hög andel kvinnor, 63 procent, liksom sektorn länsstyrelser, regeringskansliet och stabsmyndigheterna där andelen uppgår till 59 procent. Andelen män är högst inom försvaret, 80 procent, men andelen män är också hög inom sektorn affärsverk och infrastruktur, 73 procent.

Mellan september 2006 och september 2007 var personalrörligheten i statsförvaltningen 10,9 procent. Med personalrörlighet avses nyanställningar och avgångar vid respektive myndighet.⁹

Rörligheten mellan september 2006 och september 2007 var totalt sett högre bland anställda under 35 år, för att sedan avta med

⁹ Med personalomsättning avses här nyanställningar och avgångar på myndigheterna oavsett om det skett inom staten eller i förhållande till andra sektorer. Personalomsättningen beräknas utifrån det lägsta av värdena för antalet nyrekryterade respektive antalet avgångna dividerat med medelvärdet av antalet anställda under de senaste två åren. Med nyrekryterade avses nytillkomna i staten samt nya från annan myndighet. Motsvarande gäller för avgångna. Se Arbetsgivarverket (2008d).

stigande ålder. Personalrörligheten var också högre inom kompetenskategorierna kärn- och stödkompetens än inom kategorin ledningskompetens, framför allt i den yngsta åldersgruppen. Skillnaderna mellan personalomsättningen för kvinnor och män var marginella.

Sjukfrånvaron i staten minskar

År 2007 var den genomsnittliga sjukfrånvaron i staten 3,7 procent.¹⁰ Sjukfrånvaron har minskat kontinuerligt sedan 2003 då den var 4,8 procent. Sjukfrånvaron är generellt sett högre för kvinnor än för män. Samtidigt är det kvinnorna som stått för den största minskningen av sjukfrånvaron de senaste fyra åren. Generellt sett stiger sjukfrånvaron med de anställdas ålder. Sedan år 2003 har dock sjukfrånvaron minskat i samtliga åldersgrupper och den största skillnaden mätt i procentenheter står gruppen anställda över 49 år för.

Det är skillnader mellan sjukfrånvaron i olika sektorer. Liksom tidigare år har sektorn arbetsliv, omsorg och utbildning den igenomsnitt högsta sjukfrånvaron. Lägst sjukfrånvaro har sektorn universitet, högskolor och forskning. Skillnaderna mellan sektorerna förklaras delvis av skillnader i personalstrukturerna. Inom samtliga sektorer är sjukfrånvaron högre för kvinnor och äldre än för män och yngre medarbetare. Sjukfrånvaron sjönk mellan år 2006 och år 2007 inom samtliga sektorer i statsförvaltningen.

Löneskillnaden mellan kvinnor och män minskar

Arbetsgivarverket har analyserat löneskillnaderna mellan kvinnor och män som är anställda i statsförvaltningen.¹¹ Av analysen framgår att genomsnittslönerna för kvinnor i september 2007 var 13,9 procent lägre än genomsnittslönen för män. Den totala löneskillnaden har dock minskat från år 2000 då den var 17,7 procent.

Enligt Arbetsgivarverket är den viktigaste förklaringen till att kvinnor har lägre löner än män, att kvinnor i större utsträckning har befattningar med lägre svårighetsgrad och inom yrken med lägre genomsnittslön. Andra förklaringsfaktorer är att män oftare är chefer och att kvinnor oftare arbetar deltid. Skillnaden mellan kvinnliga och manliga chefers löner minskar dock.

¹⁰ Arbetsgivarverket (2008c).

¹¹ Arbetsgivarverket (2008b).

När hänsyn har tagits till samtliga kända sakliga faktorer återstod en oförklarad löneskillnad på 1,3 procentenheter år 2007.

Andelen med utländsk bakgrund ökar

Andelen anställda i statsförvaltningen med utländsk bakgrund ökar.¹² En anställd med utländsk bakgrund definieras som en individ som antingen är utrikes född eller är född i Sverige och där båda föräldrarna är utrikes födda. År 2007 hade 11,4 procent utländsk bakgrund, vilket är en ökning med 0,3 procentenheter sedan föregående år. Bland de nyanställda i statsförvaltningen har 17,2 procent utländsk bakgrund. Det är en större andel än bland förvärvsarbetande på hela den svenska arbetsmarknaden men något lägre än andelen i befolkningen.

I och med den högre andelen med utländsk bakgrund bland nyanställningar ökar andelen anställda med utländsk bakgrund i staten snabbare än bland övriga förvärvsarbetande. Den årliga ökningstakten i staten har varit 3,3 procent per år under perioden 2000–2007. Bland de förvärvsarbetande på hela den svenska arbetsmarknaden var takten 2,4 procent mellan åren 2000–2006. År 2006 är den senast tillgängliga uppgiften och då hade 14,4 procent av de förvärvsarbetande utländsk bakgrund.

Andelen kvinnor med utländsk bakgrund i statsförvaltningen var 12,2 procent och andelen män var 10,7 procent år 2007. Att andelen är lägre bland män beror på att de mansdominerade sektorerna, affärsverk och infrastruktur samt rättsmyndigheter, har de lägsta andelarna anställda med utländsk bakgrund, 6–7 procent. Enligt Arbetsgivarverket kan det i sin tur till viss del förklaras av krav på svenskt medborgarskap som följer av säkerhetsklassning och gäller för vissa arbetsuppgifter i dessa sektorer.

I statsförvaltningen är andelen anställda med utländsk bakgrund störst inom sektorn universitet, högskolor och forskning där 19,0 procent av de anställda har utländsk bakgrund. Anställda med utländsk bakgrund är något överrepresenterade i kategorin kärnkompetens och underrepresenterade i kategorierna ledningskompetens och stödkompetens. Det finns dock stora variationer mellan de olika sektorerna.

¹² Arbetsgivarverket (2008e).

2 Kompetensförsörjningen och arbetsgivarpolitiken

Regeringens mål för staten som arbetsgivare är en samordnad statlig arbetsgivarpolitik som säkerställer att den kompetens som behövs finns för att verksamheten ska nå sina mål. Om kompetensbehovet vid statliga myndigheter kan sägas att statliga arbeten kräver generellt högre utbildningsnivå och betydligt mer lärotid och introduktionsutbildning än arbeten på den övriga arbetsmarknaden.¹³

Enligt regeringen är det angeläget att de statliga arbetsgivarna fortsätter att arbeta för att attrahera yngre arbetskraft mot bakgrund av generationsväxlingen och personalförsörjningen framöver. Regeringen anser att de statliga arbetsgivarna måste utveckla sin förmåga att marknadsföra staten som arbetsgivare.

I budgetpropositionen för år 2009 skriver regeringen att myndigheterna bedömer att kompetensförsörjningen i huvudsak fungerar väl. Myndigheterna arbetar på olika sätt med att trygga kompetensförsörjningen utifrån verksamhetens behov.

Arbetsgivarverkets ståndpunkter – staten som arbetsgivare

Av Arbetsgivarverkets ställningstaganden beträffande kompetensförsörjningen¹⁴ framgår att staten som arbetsgivare står inför många framtida utmaningar. Därför har de statliga arbetsgivarna tillsammans kommit överens om ett antal strategiska arbetsgivarfrågor som har hög prioritet de närmaste åren. Dessa innebär att:

Arbetsgivarpolitiken ska:

- Stödja en effektiv verksamhet i förändring som lever upp till medborgarnas krav på hög kvalitet och servicegrad.
- Säkerställa en långsiktig kompetensförsörjning.
- Spegla omvärldsförändringar.
- Grunda sig på de statliga arbetsgivarnas gemensamma och enskilda intressen.

¹³ Arbetsgivarverket (2008c).

¹⁴ www.arbetsgivarverket.se, 2008-11-14.

Tillsammans med facken vill de statliga arbetsgivarna:

- Skapa flexibla och verksamhetsanpassade avtal.
- Se till att lönebildningen stödjer en effektiv verksamhet.
- Låta verksamhetens behov styra arbetstiderna.
- Stärka arbetslinjen såväl vid sjukdom som omställning.

Lagstiftningen bör enligt de statliga arbetsgivarna:

- Stärka arbetslinjen och skapa en klar ansvarsfördelning i socialförsäkringen.
- Öppna för flexibla arbetstidsbestämmelser.
- Bidra till lönebildning enligt individuell lönesättning.
- Ge staten samma förutsättningar att konkurrera på arbetsmarknaden som andra arbetsmarknadssektorer, varken mer eller mindre.
- Ta hänsyn till små myndigheter på samma sätt som till företag med få anställda.

Tillsammans vill de statliga arbetsgivarna:

- Göra statliga arbeten mer attraktiva och kända.
- Se till att mångfald, jämställdhet och integration präglar verksamheten.
- Göra chefernas arbetsgivarroll tydlig.
- Öka effektiviteten genom arbetsgivarverkan.

2.1 Om utnämningsspolitiken – myndighetschefer

Utnämningsspolitiken har sin utgångspunkt i regeringsformens krav på förtjänst och skicklighet. Syftet med regeringens utnämningsspolitik är att finna de bäst lämpade cheferna för varje enskild rekrytering. Regeringen har för avsikt att ta fram en särskild chefspolicy som samlat behandlar frågor om rekrytering, utveckling och avveckling av statliga myndighetschefer.

Regeringens målsättning är att utnämningsspolitiken ska präglas av förutsägbarhet, spårbarhet och öppenhet. Den nya ordningen syftar

till att få till stånd ett öppet ansökningsförfarande. Regeringen har infört kravprofiler som ett obligatoriskt inslag i rekryteringen av myndighetschefer. I budgetpropositionen för år 2008 redovisade regeringen sitt mål att det i fortsättningen ska vara mer regel än undantag att myndighetschefer rekryteras genom intresseannonsering. Alla myndighetschefer rekryteras ännu inte så. Även när intresseannonsering har använts betyder det inte alltid att regeringen har rekryterat den nya myndighetschefen bland dem som har visat sitt intresse med anledning av annonsen.

I budgetpropositionen för år 2009 redovisade regeringen att den hittills annonserat efter sammanlagt 34 myndighetschefer och 5 organisationsutredare. Den 1 september 2008 hade regeringen fattat beslut i 29 av dessa ärenden, medan 10 var föremål för beredning. I 7 av de 29 beslutade utnämningarna rekryterade regeringen en person som inte fanns med bland dem som visat sitt intresse med anledning av annonsen.

I genomsnitt har 24 personer lämnat in en intresseanmälan till varje utannonserad befattning som myndighetschef. Flest intresseanmälningar hittills, 55 stycken, fick annonsen efter ny generaldirektör för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Samtliga annonser utom två har lockat fler än 10 sökande. Regeringen har valt att inte använda intresseannonsering inför utnämning av nya landshövdingar.

Fler män än kvinnor har visat sitt intresse för de myndighetschefsbeftattningar som varit utannonserade. Drygt 70 procent av intresseanmälningarna har lämnats in av män.

Eftersom lämpliga kandidater kanske avstår från att ge sitt intresse till känna i ett öppet ansökningsförfarande har regeringen utnämnt en särskild utredare att utreda frågor om sekretess i ärenden om anställning som myndighetschef.¹⁵ Uppdraget ska redovisas i februari 2009.

2.2 Kompetensförsörjning – chefer i myndigheterna

Chefer i statsförvaltningen är oftast i genomsnitt äldre än sina medarbetare. För chefer med ledningskompetens var medelåldern år 2007 kring 50 år, medan motsvarande medelålder bland övriga anställda i statsförvaltningen var 46 år.¹⁶ Många av fyrtilisterna i

¹⁵ Dir. 2008:81, Sekretess i ärenden om anställning som myndighetsbeslut.

¹⁶ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 2.

statsförvaltningen är chefer på olika nivåer. De flesta av dem går i pension de närmaste åren.¹⁷

En sådan utveckling betyder också, enligt Arbetsgivarverket, att den statliga chefsförsörjningen riskerar att bli en större utmaning än kompetensförsörjningen i staten generellt, eftersom andelen som förväntas gå i pension de närmaste åren är större bland chefer än bland övriga medarbetare.

Att kunna ersätta äldre chefer med yngre kan naturligtvis vara ett sätt att förändra och utveckla verksamheten, men samtidigt krävs det ett stort utbud av potentiella chefer för att kunna möta den stora efterfrågan i statlig sektor. Vi är dock inte ensamma om att efterfråga chefer. Enligt en rapport från Sveriges Kommuner och Landsting finns uppskattningsvis 60 000 chefer i kommuner och landsting. Inom de närmaste åren kommer 25 000 nya chefer att behöva rekryteras på grund av stora pensionsavgångar. Statsförvaltningen står möjlig inför en konkurrenssituation.¹⁸

Chefer i statliga myndigheter – chefer, ledare och arbetsgivare

Enligt Arbetsgivarverkets undersökning av arbetsmiljön i den statliga sektorn¹⁹ är ledarskap och medarbetarskap generellt mer betydelsefullt för arbetsmiljön på de flesta statliga arbetsplatser än de fysiska arbetsmiljöfaktorerna.

I det professionella ledarskapet ingår rollen som arbetsgivare. Förutom förmåga att leda verksamheten i enlighet med de riktlinjer statsmakterna bestämmer, krävs också kunskaper och skicklighet avseende rollen som verksamhetsföreträdare och som företrädare för staten som arbetsgivare. Arbetsgivarrollen tar i sin tur utgångspunkt i den delegerade arbetsgivarpolitiken. Det innebär, enligt regeringen, att det är myndighetscheferna som förfogar över den statliga arbetsgivarpolitiken dels på myndigheten, dels i samarbete med övriga myndighetschefer. Myndighetschefen ansvarar för att myndigheten på ett kompetent sätt klarar av att attrahera, rekrytera, utveckla och, i förekommande fall, avveckla myndighetens personal. Myndighetschefen ska ha den kompetens som krävs för att kunna ta det ansvar som den delegerade arbetsgivarpolitiken kräver.²⁰

Enligt Arbetsgivarverket ska emellertid inte bara myndighetschefens utan alla chefers arbetsgivarroll vara tydlig. Det innebär att:

¹⁷ Arbetsgivarverket (2008d).

¹⁸ Arbetsgivarverket (2008d).

¹⁹ Arbetsgivarverket (2008c).

²⁰ Prop. 2008/09:1.

- statsförvaltningens chefer på alla nivåer företräder arbetsgivaren,
- en chef som är tydlig i sin arbetsgivarroll når goda arbetsresultat, får en effektivare verksamhet och mer nöjda medarbetare,
- den statliga arbetsgivarpolitiken uttrycks och formas i det dagliga arbetet av chefer på alla nivåer,
- lönesättande samtal bidrar till att chefens arbetsgivarroll förtydligas och kommunikationen mellan chef och medarbetare utvecklas.

En tydlig arbetsgivarroll på alla chefsnivåer i organisationen och ett väl utvecklat chefs- och ledarskap är centrala framgångsfaktorer för verksamhetsutveckling och medarbetarnas välbefinnande och prestation. Gott ledarskap och god arbetsmiljö skapar stimulerande, kreativa och attraktiva arbetsplatser.

2.3 Anställda i statsförvaltningen om sin arbetsmiljö

Anställda i statsförvaltningen upplever – sammantaget och i större utsträckning – sitt arbete mer positivt än sysselsatta i allmänhet.²¹ Det gäller särskilt den fysiska arbetsmiljön, men en större andel anställda i statsförvaltningen än i övrigt på arbetsmarknaden tycker att de har ett omväxlande, obundet och meningsfullt arbete som de i det stora hela är nöjda med. Bara i ett avseende anser anställda i statsförvaltningen att deras arbetssituation är mer negativ jämfört med andra sysselsatta – en större andel statligt anställda anser att de har för svåra arbetsuppgifter. Dock anser de att de har större möjligheter att få hjälp och stöd från arbetskamrater och chefer än samtliga anställda på arbetsmarknaden. Sex av tio anställda i statsförvaltningen säger att arbetet ger dem möjlighet att lära nytt och utvecklas i arbetet varje vecka. Det är signifikant fler än bland samtliga sysselsatta. De anställda i statsförvaltningen anser i betydligt större utsträckning än samtliga sysselsatta att minst halva arbetstiden går åt till att lösa krävande problem.

Anställda i statsförvaltningen är mer nöjda med sina arbetstider än anställda på arbetsmarknaden i sin helhet. De kan också i större utsträckning än övriga på arbetsmarknaden bestämma över när och hur olika arbetsuppgifter ska utföras. De är med och beslutar om

²¹ Arbetsgivarverket (2008c).

hur det egna arbetet ska läggas upp och har bättre möjligheter att bestämma över sina arbetstider och sin arbetstakt.

2.4 Brist på lämpliga sökande – och övertalighet

I sin konjunkturbarometer lämnar Arbetsgivarverket återkommande information om bl.a. sysselsättningen hos de statliga myndigheterna.

De två senaste konjunkturbarometrarna för den statliga sektorn har visat att bristen på arbetskraft, historiskt sett, legat på relativt låga nivåer. Andelen myndigheter som svarat att de haft brist på lämpliga sökanden när de rekryterat eller försökt rekrytera, sjönk från 33 procent våren 2007 till 30 procent hösten 2007.

I barometerundersökningen våren 2008 visar dock svaren att andelen som haft brist på lämpliga sökanden det senaste halvåret ökat till 48 procent av de statliga myndigheterna. Bristen på lämpliga sökande har också breddats och omfattar nu fler arbetsområden. Enligt myndigheterna är bristen som störst bland handläggare, experter och chefer inom IT, följt av arbetsområdena inom FoU, utbildning och forskning samt juridiskt och allmänt utredningsarbete. Ingen myndighet har rapporterat brist på lämpliga sökande till de lägre befattningsnivåerna.

Andelen myndigheter som sagt upp personal minskade från 44 procent i undersökningen hösten 2007 till 40 procent i undersökningen våren 2008. Uppsägningarna har främst förekommit på assistent- och handläggarnivå inom FoU, utbildning och forskning samt inom juridiskt och allmänt utredningsarbete. Uppsägningar har också förekommit inom arbetsområdet tekniskt arbete på assistentnivå.

Andelen myndigheter som kommer att ha övertalighet de kommande 12 månaderna ökade från 63 procent hösten 2007 till 70 procent våren 2008. Övertaligheten våren 2008 är därmed den största som rapporterats sedan våren 1997. Störst övertalighet finns inom IT-verksamheten (samtliga nivåer), där det dock samtidigt rapporterats höga bristtal. Övertalighet finns också bland assistenter inom arbetsområdet personalarbete och arbetsförmedling samt inom kultur- och informationsarbete på handläggarnivå och bland experter och chefer.

Enligt Arbetsgivarverket sätter dock bristen på lämpliga sökande inte några stora spår i verksamheterna. För två procent av myndigheterna har bristen på lämpliga sökande påverkat verksamheten i

stor omfattning. Andelen myndigheter vars verksamhet har påverkats i liten omfattning har minskat och ligger nu på 60 procent medan andelen myndigheter vars verksamhet inte påverkats alls har ökat till 38 procent.

Resultatet av konjunkturbarometern våren 2008,²² är sammanfattningsvis att:

- andelen myndigheter som har brist på lämpliga sökande när de försökt rekrytera det senaste halvåret ökar jämfört de den förra mätningen hösten 2007,
- andelen myndigheter som svarat att bristen på lämpliga sökande påverkat verksamheten i stor omfattning ligger kvar på rekordlåga nivåer. Andelen som påverkats i en liten omfattning har minskat medan andelen som inte påverkats alls har ökat,
- personalomsättning och övertidsuttag är oförändrat i en majoritet av myndigheterna, men myndigheterna pekar dock på en marginell ökning av personalomsättningen och en marginell minskning av övertidsuttaget hos de övriga myndigheterna,
- andelen myndigheter med en förväntad övertalighet det närmaste året ökar medan andelen myndigheter som sagt upp personal det senaste halvåret minskar, och
- år 2007 fanns ingen tydlig sysselsättningstendens. Prognosen för 2008 visar att fler myndigheter än tidigare tycks tro på en lägre sysselsättning.

2.5 Den demografiska utvecklingen – problem och möjlighet?

I jämförelse med den övriga arbetsmarknaden har staten en äldre personalstyrka. År 2008 var 27 procent av de anställda i staten 55 år eller äldre. På arbetsmarknaden totalt utgjorde samma åldersgrupp cirka 19 procent. Andelen anställda som är 55 år eller äldre i den statliga, kommunala respektive den privata sektorn framgår av tabellen nedan.

²² Arbetsgivarverket (2008a).

Tabell 1 Andel anställda 55 år och äldre inom olika sektorer år 2008 – andel inom parentes är fast anställda

	Statsförvaltningen	Kommuner	Privat	Summa
	27,0 %	24,6 %	16,4 %	19,0 %
män och kvinnor	(29,8 %)	(27,7 %)	(17,9 %)	(21,0 %)
	27,3 %	23,6 %	15,7 %	19,7 %
kvinnor	(31,0 %)	(26,5 %)	(18,0 %)	(22,5 %)
	26,7 %	28,5 %	16,8 %	18,6 %
män	(28,7 %)	(32,1 %)	(17,9 %)	(20,0 %)

Källa: Bearbetning av underlag från SCB (2008), tabell 9 i grundtabellerna.

Av tabellen nedan framgår antal och andel anställda i statsförvaltningen som är 55+ inom olika arbetsområden enligt BESTA-klassificeringen.²³

Tabell 2 Arbetsområden och antal och andel anställda som är 55+

Arbetsområde	antal	andel
Psykologarbete	496	46
Internadministrativt arbete	6 801	45
Fastighetsförvaltning	1 102	43
Ej dömande vid domstolar, hyres- och arrendenämnder och rättshjälpsmyndigheter	2 199	42
Personalarbete	3 068	42
Biblioteks- och dokumentationsarbete	2 116	41
Tillverkning, reparation och teknisk service	1 149	39
Sjötrafikarbete	987	38
Ekonomiarbete	5 634	37
Restaurangarbete	603	37
Inköpsarbete	739	37
Medicinskt arbete	724	37
Lokalvård	1 773	37
Kontorsservicearbete m.m.	4 753	37
Exekutionsarbete och obeståndsrättsligt arbete	2 155	37
Lager- och förrådsförvaltning	271	36

²³ Arbetsgivarverket (2008d).

BESTA-systemet är en indelning av arbetsuppgifter i arbetsområden och grupperingsnivåer. Arbetsområdet ger inriktning på arbetsuppgifternas innehåll. BESTA består av ca 60 arbetsområden, t.ex. polisarbete, utbildning och forskning, IT-arbete. Grupperingsnivåerna är sex till antalet och anger arbetsuppgifternas svårighetsnivå t.ex. i form av den självständighet, de kunskaper och de erfarenheter som deras utförande förutsätter.

Kvalitets- och kontrollarbete	540	35
Fordonsförare	132	35
Revisions- och granskningsarbete	8 115	35
Produktionsplanering/-ledning	1 075	35
Beräknings- och mättningsarbete	876	34
Arkivverksamhet	1 169	33
Samhällsadministration, planerings-, förhandlings- och utredningsarbete	9 938	33
Utrednings-, inspektions- och tillsynsarbete med allmänrättslig inriktning	21 856	33

Källa: Arbetsgivarverket (2008d).

Vissa av de arbetsområden som redovisas i tabellen är koncentrerade till ett mindre antal myndigheter. Andra arbetsområden är mer generella och finns på fler eller på många myndigheter.

En viktig aspekt i den fortsatta kompetensförsörjningen är hur myndigheternas kompetensbehov förändras och om de personalkategorier som går i pension ska ersättas eller om behovet av andra och kanske nya personalkategorier är större. För vissa myndigheter kan det vara bra med stora pensionsavgångar, medan det för andra kan innebära stora problem med kompetensförsörjningen. För flera av de arbetsområden som har en stor andel anställda som är 55 år och äldre råder viss övertalighet. Det gäller t.ex. personalarbete, arbetsförmedling, sekreterar- och kontorservice, ekonomiförvaltning. I en sådan övertalighetssituation kan kommande pensionsavgångar skapa utrymme för att göra förändringar.

Eftersom en del anställda i statsförvaltningen själva kan välja när de vill gå i ålderspension från 61 till 67 års ålder är det inte möjligt att säga exakt vid vilken tidpunkt en anställd som i dag är t.ex. 59 år kommer att gå i ålderspension.

En jämförelse mellan år 2002 och år 2007 visar att samtidigt som statsförvaltningen har fått fler äldre bland sina anställda har de yngre blivit färre. Vilken betydelse det får för de statliga myndigheterna beror, enligt Arbetsgivarverket, på en rad osäkra faktorer. Det finns ett antal viktiga frågor här som t.ex. i vilken utsträckning anställda som fyllt 65 år stannar kvar i arbetslivet, vilken konkurrens, rörlighet och vilket arbetsmarknadsläge myndigheterna möter, hur det statliga åtagandet ser ut i framtiden och hur medborgarnas framtida behov ser ut. Dessutom uppstår frågor om i vilken utsträckning nya former av samverkan mellan statliga myndigheter

och privata företag kan utvecklas samt vilken roll globaliseringen och den framtida tekniska utvecklingen spelar för kompetensförsörjningen.

Kan staten som arbetsgivare attrahera de unga?

Möjligheterna att klara kompetensförsörjningen beror på hur attraktiv arbetsgivaren är för dels de redan anställda, dels de potentiella arbetstagarna. Enligt Arbetsgivarverkets undersökning som riktade sig till studerande i åldersgruppen 20–25 år kom det fram en rad faktorer som är viktiga för ungdomar vid deras val av arbetsplats. Stimulerande arbetsuppgifter var den viktigaste faktorn vid valet av arbetsplats (75 procent). Därefter kom i fallande ordning trevliga arbetskamrater (61 procent), hög lön (33 procent), att kunna bidra till samhällsutvecklingen (18 procent), balansen mellan föräldraskap och arbete (12 procent) samt jämställdhet och mångfald (10 procent).

I undersökningen ingick också frågan om vilken arbetsmarknadssektor som de studerande ansåg vara mest attraktiv att arbeta i. I sitt förstahandsval skulle de flesta välja att arbeta i den privata sektorn. Bara 13 procent av de svarande skulle välja den statliga sektorn i första hand. Däremot var den statliga sektorn det mest populära andrahandsvalet. Lite drygt hälften av de svarande studenterna hade staten som andrahandsval. Som tredjehandsval var kommuner och landsting populärast och därefter kom staten.

Arbetsgivarverket undersökte även hur de studerande ville ha information från potentiella arbetsgivare om syftet är att öka intresset för att arbeta där. Frågan var hur studenterna skulle vilja ha informationen. Enligt resultaten är praktik, arbetsmarknadsdagar och personlig kontakt bra sätt att nå de studerande som ingick i undersökningen.

Tabell 3 Hur studenter helst vill ha information från potentiella arbetsgivare

Sätt att informera	Andel
Praktikplats, extrajobb	65 %
Arbetsmarknadsdagar	64 %
Personlig kontakt	61 %
Annonser på Internet	24 %
Annonser, broschyrer, affischer	23 %
Annonser i tidningar	17 %
Annat	6 %

Källa: Arbetsgivarverket 2008.

Fackförbundet ST har gjort en liknande undersökning.²⁴ Av den framgick att staten på fem av sju områden som rankas som viktigast för studenterna vid val av arbetsgivare får värden som är sämre än privata företag.

De privata arbetsgivarna anses ge mer av intressanta arbetsuppgifter, personlig utveckling, hög lön, möjlighet till karriär och flexibel arbetstid.

ST konstaterar att privata företag har ett betydligt bättre utfall när studenterna beskriver sina associationer av ”drömarbetsgivaren”. Privata arbetsgivare ses som en garant för hög lön, bra förmåner, möjlighet till avancemang och utmaningar i arbetet. Staten, däremot, uppfattas som en trygg arbetsgivare som ger goda möjligheter till balans mellan arbete och privatliv. Det är, enligt ST, inga dåliga värden som studenterna associerar statsförvaltningen med, men det räcker uppenbarligen inte. Staten måste – enligt ST – bli bättre på att motsvara förväntningarna på de områden som studenterna rankar högst; löne- och karriärfrågor.

I sin strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken åren 2007–2010 konstaterar Arbetsgivarverket att de yngre medarbetare som träder in på arbetsmarknaden i dag i högre grad är individualister och mer benägna att röra sig på arbetsmarknaden än tidigare generationer. Därmed kommer arbetsgivarna inte bara behöva erbjuda sina medarbetare intressanta arbetsuppgifter och utvecklingsmöjligheter utan även mer flexibla och individuella anställningsvillkor för att passa olika åldrar och personliga förutsättningar.

²⁴ ST (2007).

Referenser

- Arbetsgivarverket. 2006. Utmaningar. Strategi för den statliga arbetsgivarpolitiken 2007–2010. Broschyr.
- Arbetsgivarverket. 2008a. Konjunkturbarometern för den statliga sektorn. Rapport 2008:1.
- Arbetsgivarverket. 2008b. Utvecklingen av löneskillnader mellan statsanställda kvinnor och män åren 2000–2007. Rapport 2008:2.
- Arbetsgivarverket. 2008c. Arbetsmiljön i statlig sektor år 2007. Rapport 2008:3.
- Arbetsgivarverket 2008d. Den stora generationsväxlingen i statsförvaltningen – framtida problem, behov och möjligheter. Rapport 2008:4.
- Arbetsgivarverket. 2008e. Utländsk bakgrund i staten år 2007. Rapport 2008:5.
- ST. 2007. Finns drömjobbet i staten – om jobb förväntningar och framtid i statlig förvaltning.
- Statistiska centralbyrån. 2008. Arbetskraftsundersökningen.

Ett offentligt etos för statsförvaltningen

1	Att arbeta i medborgarnas tjänst	307
2	Förvaltningens värdegrunder och normsystem.....	316
3	Arbetet med värdegrunder och normsystem i den svenska statsförvaltningen.....	320
4	Internationellt och överstatligt arbete med värdegrunder och normsystem	326
	Referenser	335

Vi har i dag och av tradition en viss benägenhet att ta statsförvaltningens oväld (objektivitet, omutlighet, rättvisa) och korrekthet för given. Det är möjligt tack vare den starka internaliseringen av en rättsstatlig värdegrund som vuxit fram under flera århundraden. Under de senaste decennierna har emellertid bl.a. ett antal forskare, utredare och politiker uttryckt oro för en försvagning av värdegrunden.

Både den etablerade värdegrunden och den gamla personalpolitiken speglade den syn på statsförvaltningen som den tyske sociologen Max Weber kodifierade genom sin beskrivning av den ideala byråkratin. Grunderna för den gamla ämbetsmannaförvaltningen var hierarki och regeltillämpning, och dessa var väl lämpade för rättstillämpning och myndighetsutövning. De var emellertid inte lika väl lämpade för de nya uppgifter som följde med breddningen av det statliga åtagandet. Uppbyggnaden av den fysiska infrastrukturen och utbyggnaden av sjukvård, socialtjänst, arbetsförmedling och undervisningsväsende skapade nya grupper av statstjänstemän, och krav på andra kunskaper och kompetenser än de juridiska och administrativa. Till detta kan läggas att framväxten av en mer aktivistisk stat med vilja att påverka olika samhällsförhållanden medförde att statliga myndigheter också fick i uppgift att främja önskvärda samhällsförändringar. Den kraftigt ökade omfattningen av de offentliga utgifterna – och därmed av skattekvoten – skärpte kraven på en effektiv och ändamålsenlig medelsanvändning.

Denna utveckling ägde rum parallellt i alla utvecklade industriländer. Med utgångspunkt i Storbritannien växte därför en ny syn på förvaltningsstyrningen fram inom OECD, kallad New Public Management. Det finns ingen lika etablerad beskrivning av denna som av den klassiska byråkratin. Dess grundtema är emellertid att verksamhetsledare och medarbetare behöver få större frihet att själva avgöra hur de bäst ska hantera de resurser och uppgifter som de anförtrotts. Den gamla regelstyrningen behövde därför kompletteras med mål- och resultatstyrning, där den politiska nivån angav uppgifter, mål och tillgängliga resurser, medan verksamhetsledare och medarbetare avgjorde hur verksamheten skulle bedrivas. Samtidigt skulle både verksamhetsledare och ansvariga belönas för goda prestationer men också hållas ansvariga för vilket resultat som uppnåtts.

Förändrade anställningsformer

Inte bara personal- och arbetsgivarpolitiken utan även anställningsformerna för personalen i den svenska statsförvaltningen har förändrats i stor utsträckning under senare delen av 1900-talet.

Före förhandlingsrättsreformen år 1965 vilade anställningen som statlig tjänsteman på offentligrättslig grund. Allt som rörde stats-tjänstemännens anställningsförhållanden reglerades genom offentlig-rättsliga föreskrifter och beslut. Riksdagens och regeringens strävan har sedan dess varit att statstjänstemännens anställningsförhållanden – den offentliga arbetsrätten – skulle bli mer lik de privatanställdas. Numera anses det att statliga anställningar vilar på civilrättslig grund i form av enskilda anställningsavtal mellan en anställd och hennes eller hans anställningsmyndighet.

När lagen om offentlig anställning – LOA – arbetades om i början av 1990-talet var målsättningen att rensa den från allt som inte är en nödvändig särreglering av den offentliga anställningen. I förslaget till ”nya” LOA skrev regeringen att det med hänsyn till statsförvaltningens särart i vissa fall är nödvändigt att finna andra lösningar i personalpolitiska frågor än vad som gäller för arbetsmarknaden i övrigt. Regeringen menade dock att det inte längre var sakligt motiverat att behålla alla de särlösningar som hade utvecklats.¹ Regeringens allmänna strävanden har alltså varit att ta bort all onödig reglering däribland den särskilda författningsreglering som funnits i lagen om offentlig anställning och anslutande författningar. För anställda i statsförvaltningen finns dock fortfarande vissa bestämmelser som har klara offentligrättsliga inslag och som därmed skiljer sig från de bestämmelser som gäller för anställda inom andra sektorer. Se mer om det i nästa avsnitt.

1 Att arbeta i medborgarnas tjänst

Under rubriken statstjänstemännens särart beskrev riksdagens revisorer i en förstudie år 1998 statstjänstemännens uppgifter: att tolka och genomföra politiska riktlinjer, uppträda som självständiga professionella och som sakkunniga rådgivare.

¹ Prop. 1993/94:65, En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.

Statstjänstemännens uppgifter

Statstjänstemän har väsentligen tre uppgifter; de ska tolka och genomföra politiska riktlinjer, uppträda som självständiga professionella och som sakkunniga rådgivare. Statstjänstemän ska uppträda lojalt mot sina politiskt valda uppdragsgivare. De ska tolka och följa uppdragsgivarnas intentioner och – liksom Max Webers arketypiska byråkrater – sätta uppdragsgivarnas preferenser framför sina egna. I valet mellan att följa uppdragsgivarna eller lagen bör statstjänstemännen dock normalt – liksom Runebergs landshövding – följa lagen. Lagstiftarnas mera bestående intentioner tar över de kanske tillfälliga uppdragsgivarnas. Inte heller kravet på lojalitet gentemot lagstiftarna är emellertid absolut. Det kan uppstå tillfällen när tjänstemän handlar rätt endast om de bryter mot lagen.

Uppgiften att tolka och följa uppdragsgivares och lagstiftares riktlinjer och intentioner samt allmänna etiska principer rymmer ofta ett betydande mått av självbestämmande. I praktiken är tjänstemännens professionella bedömningar i många fall helt avgörande för den statliga verksamheten. Det gäller forskningsverksamhet, undervisning, vård, genomförandet av infrastruktur- och miljöinvesteringar m.fl. områden. Att det finns gränser för den professionella friheten visas av det uppmärksammade behovet av tillsyn, liksom av debatten kring vilka som får föreläsa i universitetens lokaler.

Statstjänstemän ska slutligen även bistå sina uppdragsgivare. Genom sakkunskap ska de i rollen som experter ge råd om bästa lösningar på besvärliga problem.²

Av citatet ovan kan vi uttyda ett antal olika situationer när statstjänstemannen kan ha behov av ett generellt etos eller värdegrund som stöd för att lösa ut komplicerade situationer.

Statstjänstemännens särskilda ansvar

Riksdagens revisorer lyfte även fram statstjänstemännens särskilda ansvar. Forskare har menat att offentligt anställda tjänstemän har ett särskilt ansvar. Det är tjänstemännen som ska genomföra de politiska besluten. Det är också de som har de direkta kontakterna med medborgarna och därför vet hur besluten genomförs. Tjänstemännen har också en betydande makt. Sammantaget skulle det innebära att tjänstemän i förvaltningen – och särskilt cheferna – har ett särskilt, personligt och moraliskt ansvar för sina handlingar.

² Riksdagens revisorer (1997).

Riksdagens revisorer lyfte även fram att det särskilda ansvar, som gäller att förvalta skattebetalarnas pengar. Det handlar om pengar som medborgarna har tvingats avstå från.

Den gemensamma rättsliga grunden för anställda i statsförvaltningen

Det viktigaste en anställd i statsförvaltningen har att rätta sig efter står i grundlagarna. I inledningen till sin bok om offentlig förvaltning i arbete³ konstaterar Bertil Wennergren att grundlagens föreskrifter är kärnfulla. Det gäller inte minst föreskriften i regeringsformens portalparagraf som säger att:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna.⁴

I denna paragraf slås principen om all maktutövnings lagbundenhet fast. Principen gäller domstolar, förvaltningsmyndigheter, riksdagen och regeringen. Samma syfte har den sista paragrafen i samma kapitel. Den bestämmer att domstolarna, förvaltningsmyndigheterna och andra som utför uppgifter inom den offentliga förvaltningen – i sin verksamhet – ska ta hänsyn till allas likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet.⁵

Föreskriften om att all offentlig makt utövas under lagarna formar Sverige till en rättsstat. I samma paragraf står att Sveriges statskick är en folkstyrelse som förverkligas representativt och parlamentariskt, vilket är än mera grundläggande. Det formar Sverige till en demokratisk stat. Folkstyrelsen sägs bygga på allmän och lika rösträtt och på fri åsiktsbildning, dvs. på politisk demokrati.

I den andra paragrafen behandlas demokratibegreppet i ett vidare perspektiv.⁶ Denna paragraf – som även kallas program- och målsättningsstadgandet – ger uttryck för särskilt viktiga principer för den samhälleliga verksamhetens inriktning och hur den offentliga makten ska utövas.

³ Wennergren (2008).

⁴ 1 kap. 1 § RF.

⁵ 1 kap. 9 § RF.

⁶ Sveriges riksdag, Sveriges grundlagar och riksdagsordningen, 2007.

Enligt Wennergren är föreskriften i den andra paragrafen⁷ av lika grundläggande betydelse som den första paragrafens. Han säger att det är avsett att tjäna som ledande riktmärke inte minst för den offentliga förvaltningen. Medmänsklighet ska präglja förhållandet till de enskilda medborgarna. Enligt paragrafen ska den offentliga makten:

/.../utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det ska särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till hälsa, arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet.

Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.

Det allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden samt värna den enskildes privatliv och familjeliv. Det allmänna ska verka för att alla människor ska kunna uppnå delaktighet och jämlikhet i samhället. Det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av kön, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, språklig eller religiös tillhörighet, funktionshinder, sexuell läggning, ålder eller annan omständighet som gäller den enskilde som person.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas.

Program- och målsättningsstadgandet är emellertid inte rättsligt bindande och ger inte medborgarna några rättigheter av samma slag som framgår av regeringsformens andra kapitel. Den som är arbetslös kan exempelvis inte vid domstol kräva att regeringen ska ställas till svars för grundlagsbrott. Regelns uppgift i det avseendet är snarast att understryka betydelsen av insatser för att människor inte ska ställas utanför arbetsmarknaden.

Enligt Wennergren ger regeringsformen den offentliga förvaltningen i ett nötskal men han menar att beskrivningen är mer bländande än lättgenomskådlig. Han anser dock att bl.a. följande viktiga slutsatser kan dras:

Av att all offentlig makt utövas under lagarna följer att förvaltningsmyndigheterna utan uttryckligt stöd i lag inte har några befogenheter gentemot medborgarna och att de är lagbundna.

Av att den offentliga makten ska utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet

⁷ 1 kap. 2 § RF.

följer att förvaltningsmyndigheterna och deras anställda ska visa uppriktig mänsklig hänsyn i sin verksamhet.

Av att förvaltningsmyndigheter ska beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet följer att myndigheterna och deras anställda ska ha samma riktmärken för ögonen som domstolar och inte får ta ovidkommande hänsyn.

/.../

Av att varken riksdagen eller regeringen får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i särskilt fall i ett ärende som rör myndighetsutövning eller tillämpning av lag följer att förvaltningsmyndigheterna är tillförsäkrade en rätt och plikt att besluta oberoende och självständigt i sådana förvaltningsärenden.⁸

Föreskrifterna i regeringsformen visar också att förvaltningsmyndigheternas verksamhet är tänkt att regleras genom normer i lagar, förordningar eller andra föreskrifter. Det framgår även att riksdagen genom lagar får ge förvaltningsmyndigheterna makt och befogenhet att fatta bindande beslut för enskilda personer och att tillämpa maktbefogenheter mot dem. Utan sådana maktbefogenheter skulle förvaltningsmyndigheterna inte kunna utföra sina uppgifter framgångsrikt.

Som ett slags ”nödventil” ger regeringsformen myndigheterna en lagprövningsrätt, som innebär att de inte ska tillämpa regler som strider emot grundlagarna. Lagstiftaren har alltså förutsett att en sådan situation skulle kunna uppstå. Om en myndighet finner att en föreskrift står i strid med bestämmelserna i en grundlag eller i en annan överordnad författning eller att den inte har kommit till på rätt sätt, får föreskriften inte tillämpas. Har riksdagen eller regeringen beslutat föreskriften, gäller det här bara om felet är uppenbart.⁹

Regeringsformen förutsätter även att vissa frågor som rör anställda i statsförvaltningen regleras offentlighetsrättsligt. Grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning i andra hänseenden än som berörs i regeringsformen ska finnas i lagar.¹⁰ Det gäller för alla anställda i statsförvaltningen oberoende av vilka arbetsuppgifter de utför. Grundlagens krav ska vara en utgångspunkt för regleringen och genom att använda lagstiftningen som styrmedel kan riksdagen och regeringen markera de särskilda krav på statlig

⁸ Wennergren (2008).

⁹ 11 kap 14 § RF.

¹⁰ 11 kap. 10 § RF.

anställning som behövs för att genomföra en bra statlig verksamhet.

Syftet med en särskild reglering för anställda i statsförvaltningen bör inte i första hand vara att reglera förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Syftet bör i stället vara att genom denna reglering tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande i statlig verksamhet. Sådana föreskrifter som avses i regeringsformen finns främst i lagen om offentlig anställning, LOA. Men det är, förutom regeringsformen, inte bara LOA som innehåller betydelsefulla regleringar för anställda i statliga myndigheter.

Andra gemensamma föreskrifter för alla anställda i statsförvaltningen finns i tryckfrihetsförordningen, sekretesslagen, förvaltningslagen, brottsbalken och lagen om statsbudgeten.

Lagen om offentlig anställning

Exempel på sådan särreglering som regeringen bedömt vara nödvändig även i fortsättningen är bedömningsgrunder vid anställning, bisysslor, tjänsteförseelse, skiljande från arbetsuppgifter och fullmaktsanställning.

Bedömningsgrunder vid anställning

I regeringsformen står det att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska anställa personalen vid domstol eller vid förvaltningsmyndighet som lyder under regeringen. Som bedömningsgrund vid anställning av personal i statsförvaltningen, eller statlig tjänst, ska avseende fästas bara vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.¹¹ Även andra sakliga grunder kan vägas in vid bedömningen. Den anställande myndigheten kan exempelvis ta hänsyn till strävandena efter jämställdhet mellan könen på arbetsplatsen och intresset av att anställa personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga.¹²

Denna paragraf återkommer i LOA (4 §) men där finns även ett förtydligande som säger att skickligheten ska sättas främst om det inte finns särskilda skäl för något annat.

¹¹ 11 kap. 9 § RF.

¹² Prop. 1993/94:65, En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl., s. 44.

Bisysslor

Enligt LOA är anställda i statsförvaltningen förbjudna att ha s.k. förtroendeskadliga bisysslor.¹³ En bisyssla är förtroendeskadlig om den kan rubba allmänhetens förtroende för den anställdes eller någon annan arbetstagares opartiskhet i tjänsteutövningen. En bisyssla är även förtroendeskadlig om den kan skada myndighetens anseende.

Eftersom det med hänsyn till de särskilda krav på objektivitet och integritet som gäller för offentliganställda är viktigt att privata intressen inte tillåts kollidera med statliga på ett sådant sätt att allmänhetens förtroende för myndigheterna kan äventyras.

Tjänsteförseelse

En anställd i statsförvaltningen, som med avsikt eller av oaktsamhet försummar sina skyldigheter i anställningen, kan få disciplinpåföljd för tjänsteförseelse.¹⁴

Skiljande från arbetsuppgifter

Om det är nödvändigt med hänsyn till landets bästa får en arbetstagare vid polisväsendet, utrikesförvaltningen, Försvarsmakten m.fl. med omedelbar verkan skiljas från sina arbetsuppgifter.¹⁵

Fullmaktsanställning

Statsmakterna anser att det finns anställningar där särskilda konstitutionella eller andra starka skäl talar för en utökad anställningstrygghet.¹⁶ Därför behövs fullmaktsanställning. Skillnaden i anställningsskydd mellan en fullmaktsanställning och en tillsvidareanställning är att en fullmaktsanställd inte kan sägas upp, vilket i huvudsak innebär att vederbörande inte kan skiljas från anställningen på grund av arbetsbrist. Enligt lagen om fullmaktsanställning ska en ordinarie domare anställas med fullmakt. Regeringen bestämmer vilka domare som ska vara ordinarie. Regeringen bestämmer i övrigt vilka

¹³ 7–7d § §, lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁴ 14 §, lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁵ 31 §, lagen (1994:260) om offentlig anställning.

¹⁶ Prop. 1993/94:65, En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.

arbetstagare hos myndigheterna under regeringen som ska anställas med fullmakt.¹⁷

Brottsbalken

I brottsbalken¹⁸ finns bl.a. regler om ansvar för tjänstefel vid myndighetsutövning¹⁹ och regler om ansvar för brott mot tystnadsplikten.²⁰

Förvaltningslagen

I förvaltningslagen finns bl.a. regler om jäv.²¹ De syftar till att garantera att handläggningen hos förvaltningsmyndigheterna präglas av objektivitet och saklighet. Reglerna kan sägas vara ett uttryck för objektivitetsprincipen.²² Principen innefattar inte bara en skyldighet att behandla lika fall lika utan även att den anställde inte får låta sig påverkas av ovidkommande hänsyn. De avser alltså att förhindra att en tjänsteman handlägger ett ärende när hennes eller hans opartiskhet i ärendet kan ifrågasättas.

I förvaltningslagen finns också regler som säger att om en anställd har avvikande mening i ett ärende som hon eller han är inblandad i ska det anmälas innan beslutet expedieras eller ges till kända på något annat sätt.²³

Lagen slår fast myndigheternas serviceskyldighet.²⁴ Den innebär att alla myndigheter ska lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda när det rör den egna verksamheten. Hjälpen skall lämnas med hänsyn till frågan, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt. Om någon av misstag vänder sig till fel myndighet, bör myndigheten hjälpa till rätta. Myndigheterna ska också vara tillgängliga för medborgarna. De ska också lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

¹⁷ Lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

¹⁸ Brottsbalken 1962:700.

¹⁹ 20 kap. 1 §, brottsbalken 1962:700.

²⁰ 20 kap. 3 §, brottsbalken 1962:700.

²¹ 11 och 12 § §, Förvaltningslagen (1986:223).

²² Jämför 1 kap. 9 §, RF.

²³ 19 §, förvaltningslagen (1986:223).

²⁴ 4–6 § §.

Sekretesslagen

I tryckfrihetsförordningen finns regler om allmänna handlingars offentlighet och om rätten att ta del av sådana handlingar. I sekretesslagen²⁵ däremot finns bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om vilka allmänna handlingar och uppgifter om myndighetens personal som *inte* ska lämnas ut. Huvudregeln är annars att uppgifter om myndighetens personal är allmänna, det vill säga ska lämnas ut till dem som begär det.

Tryckfrihetsförordningen

Enligt tryckfrihetsförordningen har statstjänstemän en grundlags-skyddad rättighet att meddela uppgifter som de tagit del av på myndigheten, inom vilket ämne som helst, till t.ex. en tidning för offentliggörande.²⁶ Meddelarfriheten ger en rätt att förmedla uppgifter, men inte handlingar, enbart för publicering. Från meddelarfriheten finns dock några viktiga undantag enligt tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Uppgifter får inte lämnas ut om det innebär ett brott mot rikets säkerhet. Uppgifter ur en allmän handling får inte heller lämnas ut om myndigheten har satt upp förbehåll för att lämna ut uppgiften. Vissa bestämmelser om tystnadsplikt gäller också före meddelarfriheten.

Lagen om statsbudgeten

I den inledande paragrafen i lagen om statsbudgeten²⁷ slår riksdagen fast att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas. Med statens verksamhet avses i denna lag sådan verksamhet som sköts av regeringen, domstolarna och de förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen.²⁸

Budgetlagsutredningen²⁹ ansåg att kravet på hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande i statens verksamhet. Hög effektivitet innebär att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då,

²⁵ Sekretesslagen (1980:100).

²⁶ 1 kap. 1 § tredje stycket tryckfrihetsförordningen (2002:908).

²⁷ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

²⁸ 1 §, lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

²⁹ SOU 1996:14.

enligt Budgetlagsutredningens uppfattning, sägas vara ändamålsenligt utformad.

Den föreslagna språklagen

Språket i offentlig verksamhet ska enligt Språklagsutredningens förslag³⁰ vara vårdat, enkelt och begripligt. Domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra offentliga organ som utför uppgifter i offentlig verksamhet ska, med andra ord, vara skyldiga att använda klarspråk i sina kontakter med allmänheten.

Enligt Språklagsutredningen är det ett självklart krav att var och en som företräder det allmänna och utövar offentlig makt ska använda ett sådant språk som den enskilde medborgaren kan förstå. Detta är av grundläggande betydelse för den enskildes rättstrygghet och det är också en förutsättning för att myndigheter och andra organ som företräder det allmänna ska vinna medborgarnas förtroende.

Innebörden av att språket ska vara vårdat är att det ska följa gängse språknormer. Att det ska vara enkelt innebär att språket ska ligga relativt nära talspråket och att språket ska vara begripligt innebär att det ska vara anpassat så att mottagaren bör kunna förstå.

Språkvårdsarbetet bör, enligt Språklagsutredningen, i hög grad inriktas på begripligheten hos myndighetstexter på Internet, inte minst med tanke på förutsättningarna för den s.k. 24-timmarsmyndigheten. Det är också angeläget att samhällsinformation utformas med tanke på att många människor har läs- och skrivsvårigheter.

Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet. Regeringen har för avsikt att lämna en proposition till riksdagen under år 2009.³¹

2 Förvaltningens värdegrunder och normsystem

Det finns en betydande litteratur om förvaltningsetik. Med etik avses då som regel frågor om vad som är gott och ont, rätt och fel. I detta ingår frågor om bland annat skyldigheter, plikter, rättvisa, dygd, karaktär och om samhällets natur.

³⁰ SOU 2008:26.

³¹ Prop. 2008/09:1

Frågor om etik och tjänstemannarollen har diskuterats länge. Den gamla svenska ämbetsmannaförvaltningens värdegrunder och normsystem utgjorde en syntes av en äldre förvaltningskultur och av nyare föreställningar om en idealisk byråkrati.³² Även om normsystemen aldrig formaliserades i författningar eller uppförandekoder, så refereras det ofta till dem. I grunden ligger dock regeringsformens bestämmelser.

De centrala värdegrunderna handlar om oväld, hederlighet och korrekt regeltillämpning. Den klassiska bilden av den svenske stats-tjänstemannen är klar och entydig. Den statsanställda står vid sidan om politiken och har i likhet med en domare i uppgift att tillämpa lagar och andra författningar på ett objektivt och opartiskt sätt. Hon eller han ska lyda i korrekt ordning givna order och anvisningar. Vår bedömning är att denna bild fortfarande i allt väsentligt är sann.

Samtidigt fanns det en mörkare sida av den gamla ämbetsmannaförvaltningens normsystem som inte uppmärksammas lika ofta. Så fanns det t.ex. på många håll en missriktad kollegial lojalitet och på andra håll en föreställning att förvaltningen aldrig borde medge att man hade gjort fel, eftersom detta skulle kunna försvaga dess auktoritet. Följden blev en begränsad öppenhet. Löne- och befordrings-systemen hade utformats på ett sådant sätt att goda resultat sällan belönades med förbättringar av löneutveckling eller karriär, medan misstag och misslyckanden kunde bestraffas med försämringar. Följden blev en försiktighetskultur som motverkade innovationer och andra förbättringar. Dessa tendenser är inte unika för Sverige, utan välkända även från andra länder.

Vi förväntar oss att varje människa – och varje anställd i statsförvaltningen – ska uppträda etiskt. Vad detta innebär i konkreta situationer är emellertid inte alltid självklart, utan det finns ett visst tolkningsutrymme. Det som allmänt anses känneteckna stats-tjänstemannarollen är att det under normala förhållanden inte är den statsanställdes egna personliga värderingar som ska vägleda hans eller hennes handlande, utan de värderingar som kommit till uttryck genom riksdagens och regeringens olika lagenliga beslut.

Detta synsätt är inte självklart. Bland dem som diskuterat och i viss mån ifrågasatt synsättet finns professor Lennart Lundquist i Lund. Han säger att:

Den traditionella normen tilldelar förvaltningen rollen som passivt redskap för politikerna. Denna norm har etiska implikationer. Om

³² Främst utvecklade av Max Weber. Se till exempel Weber (1922).

förvaltningen enbart hade fungerat som ett helt förutsägbart instrument för politikerna, skulle det måhända funnits större anledning att se på politikernas etik. I realiteten följer dock inte förvaltningen den traditionella normen. Den har tvärtom en betydande och ofta svårkontrollerad autonomi inom ramen för politikernas styrning och tillskansar sig ibland autonomi därutöver. Förvaltningens insats i de offentliga besluten och handlingarna är därför i hög grad etiskt betydelsefull. /.../ Beroende på situationen kan man ibland önska att ämbetsmännen lyder politiker och andra överordnade, ibland att de protesterar mot och obstruerar orättfärdiga beslut.³³

De exempel på orättfärdiga beslut som Lundquist använder har emellertid alla hämtats från totalitära stater. I de länder i vårt när-område som tidigare styrdes av kommunistiska partier var statsförvaltningen tidigare ett osjälvständigt redskap för det styrande partiet. Efter övergången till demokratiska styresformer har dessa länder mycket strikt och kraftfullt hävdad principen om statsförvaltningens opartiskhet och skyldighet att lojalt företräda varje demokratiskt vald regering. Som regel får en statstjänsteman i dessa länder inte vara politiskt aktiv, och i något fall inte ens tillhöra ett politiskt parti. Motsvarande gäller bl.a. för irländska statstjänstemän.

Andra aktuella svenska etiska frågor handlar om konflikter mellan en korrekt regeltillämpning och olika professioners etiska värdegrunder. Ett exempel är frågan hur offentligt anställda ska förhålla sig till en person som sökt men inte beviljats uppehållstillstånd i riket, men som ändå håller sig gömd och ibland till och med utför avlönat arbete. Beslutet att avslå deras ansökan och att avvisa dem ur riket bygger på gällande lag och har som regel också prövats och godtagits av svensk domstol. Ändå förekommer det att poliser och andra statstjänstemän kritiserar för att de verkställer beslutet. Till det kommer att personal inom vård- och utbildningssektorn ofta tillhör professionaliserade yrkesgrupper, där det skulle strida mot professionens etiska värdegrund att ta hänsyn till om en behövande har uppehållstillstånd eller inte.

Ett annat problem som förekommit i den svenska förvaltningen under de senaste decennierna har handlat om brister i öppenheten. Det förekommer att beslutsfattare öppet ogillar att tjänstemännen i beredningsarbetet också lyfter fram och belyser förhållanden som talar emot det beslut som beslutsfattaren skulle vilja fatta, eller att tjänstemännen insisterar på en mer noggrann beredning än vad beslutsfattaren anser vara nödvändig. Det finns också ett antal fall

³³ Lundquist (1991) s. 135–136.

där beslutsfattare öppet ogillat att offentliga tjänstemän lämnat ut information till allmänheten som ställer beslutsfattaren i en dålig dager. Det mest kända exemplet är när kartografen Anders Ahlmark år 1977 informerade media om att det grund som en oljetanker hade gått på hade kartlagts redan år 1969, men aldrig införts i sjökortet.

Det förekommer även att det uppstår etiska problem som har att göra med anställdas agerande på fritiden eller i privata ärenden. Det finns många sådana exempel inom olika områden. Till exempel att anställda utnyttjar sin ställning och tjänstetitel på ett olämpligt sätt så att det inte är tydligt om den anställde agerar i tjänsten eller privat. Eller att anställda som medborgare utnyttjar sina grundlagsenliga rättigheter och deltar i aktiviteter eller uttalar åsikter som inte är olagliga men kanske förtroendeskadliga och inte heller förenliga med den gemensamma etiska grund som gäller för alla anställda i statsförvaltningen.

En organisations värdegrund omfattar föreställningar om vad som är rätt och fel, acceptabelt och icke acceptabelt, lämpligt och icke lämpligt i organisationens vardag och handlande. Man kan tala både om en existerande värdegrund – de föreställningar som dominerar i organisationen – och om en önskvärd värdegrund. Den önskvärda värdegrunden kan ha kodifierats i författningar, uppförandekoder, riktlinjer eller liknande handlingar, men kan också vara oskriven och överförs till nyanställda genom umgänget i det dagliga arbetet i organisationen.

Dagens statsförvaltning är heterogen. Vid sidan om de klassiska statsfunktionerna och myndighetsutövningen svarar statstjänstemän i dag för en rad aktiviteter av mycket skiftande karaktär. Samtidigt som det allmänt anses att det behövs en för hela statsförvaltningen gemensam värdegrund, finns det även behov av att komplettera denna med särskilda värdegrunder för olika typer av aktiviteter.

Innehållet i en värdegrund för statstjänstemän behöver inte vara entydigt positivt. I totalitära stater finns t.ex. förväntningar om tyst lydnad mot härskaren eller det härskande skiktet. I korrupta stater har värdegrunden snedvridits genom att korruption och patronage blivit etablerade företeelser. Även i privata företag kan den värdegrund som ligger till grund för de anställdas handlande ha snedvridits så att allt som gynnar företaget accepteras, såvida inte riskerna för upptäckt och bestraffning är för stora.

Det finns därför ett behov av tydlighet när det gäller den eftersträevade värdegrunden och i de allra flesta fall av åtgärder för att

främja en bättre samstämmighet mellan den faktiska och den eftersträvade värdegrunden.

3 Arbetet med värdegrunder och normsystem i den svenska statsförvaltningen

Hur har staten då tagit sig an denna viktiga fråga? Under många år har bl.a. regeringen och flera utredningar problematiserat och diskuterat frågan om ett offentligt etos.

I budgetpropositionerna för år 2008 respektive år 2009 anför regeringen att de statligt anställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen samt rollen som statstjänsteman. Regeringen anför att:

De anställda i statsförvaltningen arbetar ytterst på uppdrag av medborgarna. Det är av största vikt att arbetet sker med utgångspunkt i grundläggande värden som medborgarorientering, rättsäkerhet och effektivitet. I arbetet med att förbättra styrningen samt effektivisera och utveckla den statliga verksamheten ska dessa värden värnas. Myndigheternas bemötande av allmänheten ska i alla lägen kännetecknas av värdighet och respekt. Kunskapen om bestämmelser om yttrandefrihet, meddelarfrihet, offentlighet och sekretess ska vara hög.³⁴

Enligt regeringens bedömning finns det anledning att stärka de statsanställdas kunskap om och förståelse för grundläggande värden i förvaltningen. Regeringen aviserade därför att den kommer att ta initiativ för att tydliggöra statstjänstemännens roll och ansvar. Enligt regeringen är detta viktigt inte minst med tanke på den generationsväxling som pågår.

I ett tal med rubriken – Tillgänglighet och förtroende är a och o för förvaltningen – vid regeringens förvaltningspolitiska seminarium i november 2008 sade kommun- och finansmarknadsminister Mats Odell att regeringen vill

/.../ att de statsanställda ska ha kunskap om och förståelse för grundläggande värden i statsförvaltningen och rollen som statstjänsteman. Det ska vara kristallklart för alla 240 000 statsanställda vad som kännetecknar statstjänstemannarollen. Som statstjänsteman arbetar man ytterst på uppdrag av medborgarna. Det ska inte råda något tvivel om tjänstemännens oväld. Likabehandling ska gälla i praktiken. Återigen: Tillit och förtroende är viktiga värden i statsförvaltningen.

³⁴ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 2.

De etiska frågorna är viktiga, inte minst i mötet med allmänheten och mot bakgrund av det pågående generationsskiftet inom statsförvaltningen.

/.../

Det är ni chefer som är centrala förmedlare av våra grundläggande värderingar och det är ni som legitimerar och kan skapa arenor så att diskussionen om de etiska frågorna hålls levande vid myndigheterna. Ni ansvarar för att nyanställda får den introduktion som behövs, att tjänstemännens integritet och självständighet säkerställs samt att det råder en sund arbetsmiljö med ett öppet arbetsklimat som uppmuntrar till civilturage och mod att ifrågasätta.

I budgetpropositionen för år 2009 aviserade regeringen även att ett tvåårigt projekt om offentligt etos i statförvaltningen kommer att börja förberedas under året. Projektet är avsett att pågå under åren 2010 och 2011. Kompetensrådet för utveckling i staten³⁵ ska svara för genomförandet av projektet.

Förvaltningspolitiska kommissionen

Förvaltningspolitiska kommissionen³⁶ diskuterade statstjänstemannarollen och förvaltningskulturen och satte in dem i ett historiskt utvecklingsperspektiv. Kommissionen var uppenbarligen bekymrad.

/.../ Statens omvandling under 1900-talet har tunnats ut och försvagats det som förr var gemensamt och togs för givet. De förändringar kommissionen pekat på som orsaker till den statliga verksamhetens fragmentering har verkat upplösande också på statstjänstemannarollen; det kräver en viss ansträngning att hitta några gemensamma nämnare för statens alla tjänstemän.

Kommissionen anser att vi är på väg att tappa bort väsentliga och värdefulla inslag i den svenska förvaltningstraditionen. /.../ Vissa inslag i den politik som förts i fråga om den offentliga verksamheten har enligt kommissionen försvagats förvaltningskulturen och statstjänstemannarollen.³⁷

Bland de inslag som kommissionen pekade ut fanns dels en ökad fokusering på effektivitet och produktivitet, dels förändringarna av anställningsförhållandena (avskaffad livstidsanställning, individuell och differentierad lönesättning).

³⁵ Prop. 2008/09:1.

³⁶ Dir. 1995:93, Kommission om den statliga förvaltningens uppgifter och organisation.

³⁷ SOU 1997:57, avsnitt 13.

Kommissionen ansåg det viktigt att säkerställa att alla anställda i statsförvaltningen väl känner till de värden som är specifika för statsförvaltningen. De gemensamma nämnarna för statens tjänstemän måste lyftas fram och framhållas. Vissa grundläggande element är gemensamma för alla anställda i statsförvaltningen. Utgångspunkten är att den statliga förvaltningen är en del av demokratin och rättsstaten och att de som arbetar i förvaltningen tjänar vissa gemensamma mål, vilket skiljer dem från anställda i den privata sektorn. Statstjänstemännens ställning och ansvar regleras i lagar, förordningar och föreskrifter. Ytterst syftar statens verksamhet till att förverkliga de demokrativärden som lagts fast i regeringsformen.

Förvaltningspolitiska kommissionen ansåg att det är viktigt att det inom myndigheterna finns en levande insikt om att medborgarna är deras uppdragsgivare, att de finansieras med skattemedel, att de är redovisningsskyldiga inför det allmänna och att de är skyldiga att behandla alla medborgare lika. Det måste finnas en insikt om att befogenheter och resurser i sista hand kommer från folket, hela folket. Allmänintresset ska vara styrande.

Kommissionen avstod dock från att lägga fram något förslag till etisk kod eller andra specifikt värderelaterade åtgärder. I stället hänvisade kommissionen till utbildning och till myndigheternas egna åtgärder.

Regeringen och riksdagen

I den förvaltningspolitiska propositionen,³⁸ där regeringen behandlade kommissionens förslag, anförde regeringen att:

Statsförvaltningen är /.../ en grundsten i det svenska demokratiska samhället. Arbetstagarna inom förvaltningen – statstjänstemännen – har självfallet därför en nyckelroll i samhället, inte minst genom uppgiften att svara för verkställigheten av de folkvaldas beslut. Statstjänstemännen kan sägas vara de som ytterst förverkligar de demokrativärderingar som slagits fast i bl.a. regeringsformen.

Detta ställer höga krav på den som erhåller en anställning inom statsförvaltningen. Men det ger också en speciell dimension åt arbetet, eftersom det ytterst baseras på ett uppdrag från medborgarna och därtill finansieras med skattemedel. En anställning inom statsförvaltningen innebär således mer än det rent privaträttsliga anställningsförhållandet mellan arbetsgivaren och arbetstagaren. /.../ Regeringen

³⁸ Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst. Prop. 1997/98:136.

vill särskilt betona vikten av att insikten om denna roll hålls levande inom förvaltningen. Denna insikt har blivit så mycket viktigare när myndigheternas uppgifter renodlas i allt större utsträckning. I vårt föränderliga samhälle är det uppdraget från medborgarna som håller samman den offentliga sektorn. Enligt regeringens bedömning är det framför allt genom tydliggörandet av detta uppdrag och den speciella tjänstemannarollen som den av kommissionen påvisade fragmenteringen av statsförvaltningen kan motverkas.³⁹

Regeringen föreslog vidare att en särskild myndighet med uppgift att främja kvalitet, kompetens och etik i statsförvaltningen skulle inrättas, och meddelade att regeringen skulle utarbeta ett förvaltningspolitiskt handlingsprogram.⁴⁰ Några konkreta åtgärder eller författningsförslag lades emellertid inte fram, utan i stället överlämnade regeringen frågan till de enskilda myndigheterna och respektive myndighetschef.

Myndighetscheferna bör ta ett särskilt ansvar för att de anställda ges utbildning i grundläggande statlig förvaltningskunskap och görs medvetna om statstjänstemannarollens betydelse. ... anser regeringen inte att införande av en generell etisk kod är ett ändamålsenligt sätt att höja medvetandet om statstjänstemännens roll och ansvar. En bättre väg att stärka medvetandet är att frågor om etik och innehåll i statstjänstemannarollen lyfts fram och fortlöpande diskuteras inom varje myndighet. Regeringen ser detta som mycket angeläget. I en del fall kan det även vara önskvärt att det tas fram etiska riktlinjer för verksamheten. Det ankommer dock på respektive myndighet att bedöma om det inom dess speciella verksamhetsområde finns behov av sådana riktlinjer.⁴¹

Riksdagen instämde i regeringens bedömning.⁴²

³⁹ A.a. avsnitt 6.3.

⁴⁰ Statens kompetens- och kvalitetsråd (KKR). Verksamheten övergick år 2006 till Verket för förvaltningsutveckling (Verva).

⁴¹ Prop. 1997/98:136, avsnitt 6.3

⁴² Bet. 1997/98:KU31, Statlig förvaltningspolitik.

Det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet

Värdefrågorna spelade dock en framträdande roll i det förvaltningspolitiska handlingsprogram som lades fram år 2000.⁴³ Handlingsprogrammets avsnitt om grundläggande värden och förutsättningar konstaterar inledningsvis att:

Målen för 2000-talet är en statsförvaltning som med höga krav på demokrati, rättssäkerhet och effektivitet är tillgänglig och tillmötesgående. Den har medborgarnas fulla förtroende och ger näringslivet goda arbets- och tillväxtförutsättningar.

Andra avsnitt i handlingsprogrammet bar rubrikerna Medborgarna i fokus, En öppen förvaltning, Förändringsförmåga och kvalitet, Staten som föredömlig arbetsgivare, samt Kompetens och etik.⁴⁴ Handlingsprogrammet är ett uttryck för bedömningen att vissa gemensamma värden måste gälla för hela förvaltningen. Handlingsprogrammet är samtidigt relativt vagt hållet och handlar mer om de yttre förväntningarna på förvaltningen än om dess inre arbete. Den potentiella motsättningen mellan de tre kärnvärdena demokrati, rättssäkerhet och effektivitet berörs inte; därmed ges heller ingen vägledning för hur denna ska hanteras.

Under rubriken kompetens och etik står att förvaltningens arbete bärs upp av anställda med hög kompetens. Förmågan att förverkliga de folkvaldas beslut på ett kunnigt, opartiskt och rättssäkert sätt är en viktig grund i förvaltningens arbete. Statsförvaltningen behöver tjänstemän med god förvaltningskunskap, god förmåga att kommunicera, integritet, gott omdöme och ett etiskt förhållningssätt som väcker respekt.

Det sägs vidare att allmänhetens förtroende för statsförvaltningen och myndigheternas arbete är en viktig demokratifråga. Att skapa ett högt förtroende hos medborgarna, företagen och medierna förutsätter ett långsiktigt och oavbrutet arbete. Insikten om de krav på kompetens och saklighet som rollen som statsanställd medför ska alltid hållas aktuell. Samtidigt slås fast att det är myndigheterna som har ansvaret för att de anställda har den kunskap som krävs för uppgiften, inklusive kunskap om den lagstiftning som styr förvaltningens verksamhet.

⁴³ Justitiedepartementet (2000).

⁴⁴ Handlingsprogrammet innehåller dessutom avsnitten Resultatstyrningen vidareutvecklas, Staten som föredömlig IT-användare, Generationsväxlingens möjligheter samt Chefsförsörjning.

Demokratiutredningen

Strax innan det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet presenterades år 2000 lämnade Demokratiutredningen sitt slutbetänkande. Demokratiutredningen anförde att statsförvaltningen skulle utveckla ett offentligt etos – en demokratisk professionalism.⁴⁵ Utredningen menade att de krav som bör ställas på statlig verksamhet inte bara handlar om vad som åstadkoms, utan också om under vilka former som – eller hur – resultaten åstadkoms.

Samtidigt pekade man på att statsförvaltningen innehåller ett antal olika inneboende konflikter som måste hanteras av de förtroendevalda och av de anställda. Beroende på vilken verksamhet det handlar om står de anställda i sitt dagliga arbete inför dessa konflikter i olika stor utsträckning. Demokratiutredningen sade att statsförvaltningen befinner sig i:

en miljö av konflikter mellan mål som var och en för sig är viktiga. Å ena sidan ska demokratiska värden förverkligas; politisk demokrati och offentlig etik. Å andra sidan ska ekonomiska värden skapas; rationalitet, produktivitet och effektivitet. Varje offentligt system ska vårda denna helhet. Det är ett mångdimensionellt medborgarperspektiv på sådana angelägenheter som bedrivs med medborgarnas skattemedel. Demokratiska värderingar och etiska principer är lika viktiga när andra aktörer övertar offentligfinansierad verksamhet.

Det gäller exempelvis meddelarfriheten. För att hantera ansvaret klokt, med medborgarnas bästa för ögonen, måste stora ansträngningar göras för att utveckla personalens känsla för ett offentligt etos. Det innebär bl.a. att staten som arbetsgivare fortlöpande måste värna om att skapa sådana arbetsförhållanden att statstjänstemännens integritet och självständighet inte motarbetas utan tas till vara och uppmuntras. De statsanställda måste få vara förebilder /.../⁴⁶

Demokratiutredningen visade även på att förändringarna i styrningen av vissa verksamheter har medfört att anställda i statsförvaltningen känner sig utelämnade i vissa beslutssituationer. Utredningen använde ramlagstiftningen som exempel och sade att:

Ramlagarna har kommit till för att den enskildes situation ska kunna beaktas i tillämpningen i det speciella fallet. Detaljreglering kan aldrig fullt ut ta om hand alla de särskilda villkor som kan gälla i ett enskilt ärende; därför ska handläggaren i det enskilda ärendet kunna påverka beslutet.⁴⁷

⁴⁵ SOU 2000:1.

⁴⁶ SOU 2000:1, s. 133.

⁴⁷ SOU 2000:1, s. 133.

Demokratiutredningen pekade på att erfarenheter från bl.a. från socialförsäkringens område visar att den enskilde handläggaren känner sig utlämnad åt alltför generellt utformade regler. Det innebär att handläggarna ska klara av att för mycket av omdöme läggs på deras ansvar utan stöd av en allmänt diskuterad och accepterad etisk ram som kan ge vägledning. Denna brist kan, enligt Demokratiutredningen, i sin tur leda till allvarliga konsekvenser för den enskilda medborgaren.

Myndigheter arbetar med egna värdegrunder

Ett antal myndigheter i statsförvaltningen arbetar aktivt med egna myndighetsvisa värdegrunder, t.ex. Försäkringskassan, Polisen, Försvarsmakten, Tullverket och Arbetsförmedlingen.

Regeringen har inte gjort någon samlad uppföljning av hur myndigheterna arbetar med etik och värdegrundsfrågor. En granskning av publicerat material från några myndigheter visar att frågorna som regel finns med på myndigheternas dagordningar, men att arbetet har kommit olika långt i olika myndigheter.

Utbildning i förvaltningskunskap och etik

Verket för förvaltningsutveckling – Verva – har erbjudit utbildningar bl.a. inom området förvaltningskunskap och etik. Under år 2007 deltog 191 personer i någon av utbildningarna inom området, vilket är mer än en fördubbling jämfört med år 2006. Därutöver deltog 45 chefer i kursen etik och ansvar.⁴⁸ Utbildningarna har tagit sin utgångspunkt i det förvaltningspolitiska handlingsprogrammet.

4 Internationellt och överstatligt arbete med värdegrunder och normsystem

När Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling – OECD år 2004 summerade erfarenheterna av det senaste decenniets förvaltningspolitiska utvecklingsarbete var en av dess slutsatser att även om målen är gemensamma, så måste både valet av åtgärder och deras utformning styras av de nationella förhållandena och förut-

⁴⁸ Prop. 2008/09:1.

sättningarna.⁴⁹ Det finns således ingen allmängiltig lösning. Där-
emot är det möjligt att formulera gemensamma mål och normer.

OECD antog år 1998 en rekommendation om arbetet med
etikfrågor inom de offentliga förvaltningarna. Rekommendationen
innehåller tio grundprinciper.⁵⁰ Grundprinciperna innebär att:

- det ska finnas tydliga etiska standarder för offentliga tjänstemän,
- de etiska standarderna ska reflekteras i det rättsliga regelverket,
- offentliga tjänstemän ska ha tillgång till råd och vägledning i etiska frågor,
- offentliga tjänstemän ska känna till sina rättigheter och skyldigheter när det gäller att avslöja oegentligheter,
- ett politiskt engagemang för etik ska förstärka de offentliga tjänstemännens etiska uppförande,
- beslutsprocessen ska vara transparent och öppen för granskning,
- det ska finnas tydliga riktlinjer för samverkan mellan offentlig och privat sektor,
- verksamhetsansvariga chefer ska uppvisa och främja etiskt uppträdande,
- ledningspolicy, ledningsprocedurer och ledningspraktik ska främja etiskt uppträdande, och
- offentliga anställningsvillkor och offentlig personalhantering ska främja etiskt handlande.

Rekommendationen handlar som synes mer om former och hantering än om de faktiska värdefrågorna. OECD har också antagit en rekommendation om hur intressekonflikter inom de offentliga förvaltningarna ska hanteras och en konvention mot mutor till offentliga tjänstemän i andra länder.

⁴⁹ OECD (2005).

⁵⁰ OECD (1998). Informell översättning av engelsk originaltext.

Europeiska unionen

Den europeiska unionen har inga specifika befogenheter inom det förvaltningspolitiska området (se vidare bilagan om EU). Förvaltningsformer och förvaltningspraxis inom de europeiska myndigheterna påverkar emellertid utvecklingen inom medlemsländerna, bl.a. genom att europeiska förvaltningsuppgifter delegeras till nationella myndigheter. Dessutom påverkas de nationella myndigheterna genom de krav som ställs på länder som förhandlar om medlemskap. Det finns också en omfattande politisk och vetenskaplig debatt om framväxten av vad som kallas "en europeisk förvaltningsfär".⁵¹

Redan år 1993 uttalade Europeiska rådet att nya medlemsländer måste ha stabila institutioner med förmåga att värna demokrati, rättsstatliga principer och mänskliga rättigheter. De måste också ha förmåga att genomföra gemensamma beslut på ett korrekt sätt.⁵² År 2000 antog parlamentet, rådet och kommissionen en stadga – Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – och år 2007 beslutades att den skulle bli bindande för medlemsländerna.

Stadgan om de grundläggande rättigheterna fogades genom "Lissabon-fördraget" till fördraget om Europeiska unionen. I dess nya artikel 6 sägs att unionen ska erkänna stadgan. Den får alltså inte bindande verkan förrän fördraget träder i kraft – om det träder i kraft. Storbritanniens och Polens reservationer finns i ett protokoll till det nya fördraget. Den innebär att stadgan bara gäller där i den mån rättigheterna finns inskrivna i nationell lagstiftning. Stadgans artikel 41 reglerar rätten till god förvaltning, och dess artikel 42 rätten att få tillgång till handlingar.

Stadgan gäller i förhållande till unionens egna institutioner och organ. Den ska inte innebära att unionen får större befogenheter än vad fördragen avser. Men den gäller ändå när unionsrätten (vilket det kommer att heta när fördragsändringarna träder i kraft) ska tillämpas. På så vis kommer den att få stor betydelse för medlemsstaterna, deras förvaltningar och domstolar. EU-reglering finns ju inom en lång rad samhällssektorer. Varje gång en svensk domstol ska tillämpa EU-rätten och begär ett förhandsavgörande från EU-domstolen kommer stadgan att gälla och tillämpas. Stadgan gäller också parallellt med medlemsstaternas egna bestämmelser om

⁵¹ Se t.ex. d'Orta (2003) och Statskontoret (2005).

⁵² De s.k. Köpenhamnskriterierna för medlemskap i Unionen.

mänskliga rättigheter, så att de mest gynnsamma bestämmelserna i de båda ska tillämpas i ett visst fall (gäller inte Storbritannien och Polen).

European Public Administration Network – EUPAN

Under år 2004 samarbetade de irländska och holländska ordförandeskapen för EU kring etikfrågor inom de europeiska förvaltningarna. Resultatet blev ett etiskt ramverk⁵³ för de offentliga förvaltningarna, som godkändes vid ett generaldirektörmöte inom ramen för det informella europeiska förvaltningssamarbetet.⁵⁴ Ramverket som delades in i fyra sektioner var uppbyggt kring ett begränsat antal värden.

Sektion I: Allmänna kärnvärden

- rättsstaten (rule of law)
- opartiskhet och objektivitet
- förutsägbarhet och transparens
- professionalism och ansvarstagande

Sektion II: Speciella uppförandenormer

- mottagande av gåvor och tjänster
- hantering av information / konfidentialitet / yttrandefrihet
- undvikande av intressekonflikter
- användningen av offentliga resurser, utrustning och egendomar
- användningen av e-post, intranät och Internetanslutning

⁵³ EUPAN (2004).

⁵⁴ European Public Administration Network, EUPAN.

Sektion III: Inrätta, främja och stimulera integritet

- upphandling och kontrakterande
- utbildning
- rörlighet
- ledarskap

Sektion IV: Metoder och procedurer för att rapportera integritetsrelaterade förseelser

- konfidentiell integritetsrådgivare (Confidential integrity counsellor, CIC)
- ordning för rapportering av integritetsöverträdelser
- sanktioner.

EUPAN var inte enigt i synen på avsnitt IV. Några länder – däribland Sverige – menade att det inte svarade mot deras administrativa system och kultur. Det skulle därför bara läsas som förslag på tänkbara åtgärder.

Europarådet

Europarådets arbete syftar till att främja mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatliga principer. Rådet arbetar aktivt för att motverka korruption och missbruk av offentlig myndighet, framför allt på subnationell nivå. År 2007 antog de europeiska kommunministrarna den s.k. Valenciadeklarationen om god förvaltning på lokal och regional nivå.⁵⁵ Europarådet har också gett ut en handbok om etikfrågor i lokal förvaltning.⁵⁶

FN och Världsbanken

FN:s och Världsbankens arbete inom området har huvudsakligen inriktats på att förhindra korruption. De har framför allt arbetat med den rättsliga regleringen och de institutionella förhållandena,

⁵⁵ Europarådet (2007a).

⁵⁶ Europarådet (2007b).

och deras arbete har inte omfattat andra typer av åtgärder för att stärka och internalisera goda värdegrunder.

European Group of Public Administration – EGPA

Slutligen finns ett betydande vetenskapligt intresse för värdegrunder och normsystem inom offentlig förvaltning. European Group of Public Administration – EGPA⁵⁷ har en särskild studiegrupp kring dessa frågor, och våren 2009 anordnar gruppen en vetenskaplig konferens om etisk och effektiv offentlig förvaltning i samarbete med universitetet i Amsterdam.

Andra länder – exempel

Ett antal länder har utarbetat värdegrundsdokument som används inom statsförvaltningen. En del av dessa handlar om externa förväntningar eller institutionella arrangemang, medan andra vänder sig mer direkt till de enskilda statstjänstemännen. Dokumenten kan vara mer eller mindre omfattande och kan vara strukturerade på olika sätt.

En del länder har mött den ökade heterogeniteten i de offentliga uppgifterna genom att skilja mellan dels en kärna av statstjänstemän med en särskild ställning och särskilda villkor, dels övriga statligt anställda. Ett antal länder har dokumenterat sina krav och förväntningar på statstjänstemännens uppträdande och värdegrunder i författningar eller uppförandekoder. Däribland finns i princip alla engelskspråkiga länder. Det är svårt att få en allmän överblick över hur omfattande detta arbete är. Det finns ingen sammanställning, formerna för arbetet varierar, och dokumenten översätts sällan till andra språk.

Som exempel lyfter vi fram de värdegrundsdokument som tagits fram i Nya Zeeland, Kanada och Finland.

Nya Zeeland

Nya Zeelands centralmyndighet för statsförvaltningen (State Services Commission) har tagit fram en standard för integritet och uppförande.

⁵⁷ European Group of Public Administration. En studiegrupp inom International Institute for Administrative Sciences, IIAS.

Vi måste vara rättvisa, opartiska, ansvarsfulla och pålitliga. Statsförvaltningen består av många organisationer med mandat att utföra arbetet åt Nya Zeelands demokratisk valda regering.

Vare sig vi arbetar i ett departement eller en myndighet måste vi handla i en anda av tjänst för samhället och leva upp till samma höga standard på integritet och uppförande i allt vi gör.

Vi måste iaktta de standarder för integritet och uppförande som anges i denna kod, och våra organisationer måste bevara policier och procedurer [underlig översättning?] som är förenliga med den.

Rättvisa

Vi måste:

- behandla alla rättvist och med respekt
- vara professionella och tillmötesgående
- arbeta för att göra de statliga tjänsterna mer tillgängliga och effektiva
- anstränga oss för att bidra till att förbättra för Nya Zeeland och alla dess invånare.

Opertiska

Vi måste:

- bevara den politiska neutraliteten som gör det möjligt för oss att arbeta med både nuvarande och kommande regeringar
- utföra våra organisationers uppgifter, opåverkade av våra personliga uppfattningar
- stödja vår organisation för att ge robusta och opartiska råd
- respektera den sittande regeringens auktoritet.

Ansvarsfulla

Vi måste:

- handla sakligt och i enlighet med gällande rätt
- använda vår organisations resurser noggrant och endast för avsedda ändamål
- arbeta för att förbättra vår organisations prestationer och effektivitet.

Pålitliga

Vi måste:

- vara hederliga
- arbeta efter bästa förmåga
- se till att vårt handlande inte påverkas av våra personliga intressen eller relationer
- aldrig missbruka vår position för personlig vinning
- avvisa gåvor och förmåner som kan leda till förväntningar om motprestationer eller ge intryck av att påverka

- undvika varje aktivitet – arbete eller icke-arbete – som skulle kunna skada vår organisations eller statsförvaltningens anseende

Kanada

Det motsvarande kanadensiska värdegrundsdokumentet ordnar i stället de olika elementen i värdegrunden i fyra grupper. De behandlar frågor om demokratiska, professionella, etiska och mänskliga värden.

Avsnittet om demokratiska värden handlar om statstjänstemännens respekt för den politiska demokratin, om deras skyldighet att tjäna alla regeringar lika ärligt och respektfullt och om deras åtagande att lojalt verkställa alla lagliga beslut.

I avsnittet om professionella värden behandlar frågor om förväntningarna på kompetens, skicklighet, förnyelse, effektivitet, objektivitet och opartiskhet. Bland annat understryks att *hur* resultatet uppnås är lika viktigt som resultaten i sig.

Etiska värden handlar om att statstjänstemännen ska uppträda på ett sätt som bevarar och förstärker allmänhetens tillit till och förtroende för statsförvaltningen.

Hur statstjänstemännen förväntas uppträda i sina kontakter med både allmänheten och andra statstjänstemän behandlas i avsnittet om mänskliga värden. Bland annat understryks att kraven på öppenhet och behovet av delaktighet och respekt för mångfald.

Finland

I samband med reformeringen av den finska statsförvaltningen i slutet av 1990-talet lyftes heterogeniteten fram. Man framhöll att de olika aktiviteterna hade väsentligt olika verksamhetslogik och rationalitet; de behövde därför olika lösningar när det gällde styrning och organisation.⁵⁸

Statsförvaltningens värden bygger på den värdegrund – Värden i vardagen – tjänstemannens etik – som utgörs av en demokratisk rättsstat och ett nordiskt välfärdssamhälle i en allt mera internationell omgivning.⁵⁹

Ett av syftena med finska statens personalpolitik är att förstärka och utnyttja statens gemensamma värdegrund och en enhetlig handlingskultur. Förstärkandet av statsförvaltningens värdegrund

⁵⁸ Kiviniemi och Virtanen (2000).

⁵⁹ Finansministeriet (2005).

och en hög etisk nivå förutsätter att hela personalen tillägnar sig den som en del av den vardagliga verksamheten. Identifieringen av värdena och förståendet av deras innehåll är förutsättningar för god förvaltningssed och myndighetsverksamhet. Enhetligheten av ministeriets och den underlydande förvaltningens värden utgör utgångspunkten för att tillägna sig värdena i verksamhetsenheternas arbete. Verksamhetsenheternas värden kan inte stå i konflikt med statsförvaltningens allmänna värdegrund. Den gemensamma värdegrunden består av följande värden:

- resultatinriktad verksamhet,
- öppenhet,
- kvalitet och stor sakkunskap,
- förtroende,
- serviceinriktning,
- opartiskhet och oavhängighet,
- jämlikhet, och
- ansvarsmedvetenhet

Referenser

SOU och Ds

- SOU 1996:14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område.
- SOU 1997:57. I medborgarnas tjänst.
- SOU 2000:1. En uthållig demokrati.
- SOU 2008:26. Värna språken – förslag till språklag.

Övrigt tryck

- d'Orta, C. 2003. What future for the European Administrative Space? Working paper. European Institute of Public Administration.
- EUPAN. 2004. Main features of an Ethics Framework for the Public Sector.
- Europarådet. 2007a. Good Local and Regional Governance – the European Challenge.
- Europarådet. 2007b. Abridged Handbook on Public Ethics at the Local Level. European Group of Public Administration.
- Finansministeriet. 2005. Värden i vardagen – tjänstemannens etik. Statsförvaltningens handbok. Tillgänglig på Finlands finansministeriums webbplats, www.vm.fi
- Justitiedepartementet, 2000, En förvaltning i demokratins tjänst – förvaltningspolitiskt handlingsprogram.
- Kiviniemi, M. och Virtanen, T. 2000. Finland: the Development of a Performance Culture and its Impact on Human Resources Flexibilities. I Farnham and Horton (Eds). 2008. Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives. Macmillan Press Ltd.
- Lundquist, L. 1991. Etik och förvaltning. I Rothstein, B. (red.). 1991. Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem. SNS Förlag.
- OECD. 1998. Principles for Managing Ethics in the Public Service. OECD Recommendation.
- OECD. 2005. Modernising Government. The Way Forward. OECD Publishing.

- Riksdagens revisorer. 1997. Tjänstemannarollen. Förstudie 1997/98:16.
- Statskontoret. 2005. Principles of Good Administration In the Member States of the European Union. Rapport 2005:4.
- Weber, M. 1922. Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziolog. Se www.textlog.de
- Wennergren, B. 2008. Offentlig förvaltning i arbete. Tredje upplagan. Norstedts juridik. Stockholm.

Effektiviseringar och besparingar

1	Finansiering av förvaltningskostnader	338
2	Formella krav på besparingar och effektivitet?	344
3	Erfarenheter av tidigare åtgärder	346
4	Vad pågår just nu?.....	353
5	Exempel på förslag till effektiviseringar	358
6	Utmaningsrätt – ett exempel på effektivisering i kommuner	366
7	Servicecenterlösningar i några andra länder	368
	Referenser	371

1 Finansiering av förvaltningskostnader

Enligt Förvaltningskommitténs direktiv uppgick de statliga myndigheternas förvaltningskostnader till ca 160 miljarder kronor år 2005. De statliga myndigheternas förvaltningskostnader finansieras på olika sätt. De huvudsakliga finansieringsformerna är ramanslag och avgifter.

Ramanslag

Ramanslaget infördes på statsbudgeten budgetåret 1992/93 och var en avgörande beståndsdel i den förändrade ekonomiska styrningen och inte minst för att regeringen skulle kunna delegera arbetsgivarbefogenheterna till myndigheterna. Inledningsvis användes anslaget främst för myndigheternas förvaltningskostnader. Från och med 1997 används ramanslaget även för transfereringar, m.m. och fr.o.m. budgetåret 2006 har samtliga anslag på statsbudgetens utgiftssida i praktiken ersatts med ramanslag.

Finansutskottet har beskrivit syftet med ramanslaget på följande sätt:

Systemet med anslagssparande och anslagskrediter på ramanslag syftar till att myndigheterna ska utnyttja sina anslagsmedel på ett ansvarsfullt, långsiktigt och effektivt sätt.¹

För att detta syfte ska kunna uppnås är ramanslaget (eller ramanslagsmodellen) konstruerat så att anslaget utgör en ram med möjlighet till överföring från ett budgetår till nästa. Om anslaget underskrids uppstår ett anslagssparande och om det överskrids uppstår en anslagskredit. Rätten att spara outnyttjade medel eller överskrida anslaget är dock begränsad. Regeringen har enligt bestämmelserna i lagen om statsbudgeten² rätt att tillfälligt få överskrida ett ramanslag genom att ta i anspråk en anslagskredit motsvarande högst tio procent av anvisat anslag. Outnyttjade anslagsmedel, eller anslagssparande får regeringen – utan begränsningar – använda under följande år. Det finns inte någon bortre tidsgräns för hur länge regeringen får behålla outnyttjade medel. Riksdagen kan dock för enstaka anslag besluta om begränsningar i regeringens rätt till såväl anslagskredit som anslagssparande.

¹ Bet. 2004/05:FiU1, 4.5 Anslagsbehållningar.

² Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

För närvarande gäller att en myndighet får disponera ett anslags-sparande med upp till 3 procent av anslaget, om inte regeringen meddelat annat.³ Treprocentsregeln infördes för att begränsa de stora behållningar som ackumulerades på ramanslagen och som fördes över mellan åren.

Myndigheternas rätt till anslagskredit har varierat över tiden sedan ramanslaget infördes. För förvaltningsanslag har den legat mellan 1,5 procent och 3 procent och för övriga ramanslag kring 5 procent. Vid behov kan regeringen utöka myndigheternas rätt till anslagskredit upp till de maximala 10 procent som lagen om statsbudgeten medger.

Generellt kan sägas att myndigheterna är positivt inställda till modellen med ramanslag och de incitament som är kopplade till modellen. Däremot är många av dem – relaterat till syftet med ramanslagsmodellen – kritiska till hur tillämpningen har utvecklats. Detta framgick av Ekonomistyrningsverkets utvärdering av frysningen av anslagssparande och anslagskrediter år 2005.⁴ Myndigheterna anser att kombinationen av möjligheten till anslagssparande och anslagskredit är en viktig förutsättning för ett effektivt utnyttjande av anslagsmedlen.

Sedan treprocentsgränsen för anslagssparande infördes år 1999 har den diskuterats flitigt av olika myndighetsföreträdare i statsförvaltningen. Diskussionen har handlat om regeln som sådan, storleken på nivån för anslagssparande och regeringens tillämpning av regeln. Även vid de diskussioner och samtal som Förvaltningskommittén haft med medarbetare i statliga myndigheter och Regeringskansliet har frågan kommit upp.

Ekonomistyrningsverkets har i olika utredningar lämnat förslag till effektivare hantering av anslagssparande.⁵ Verket föreslår att tillämpningen av treprocentsregeln ska anpassas till de utgångspunkter som ligger bakom att sparmöjligheten införts. Detta innebär att ett anslagssparande upp till tre procent förs över till nästa budgetår utan särskild prövning. Man bedömer även att tre procent är en för låg nivå för att åstadkomma de incitament till effektiv användning av anslagsmedlen som sparmöjligheten ska ge. För riktigt små anslag anser man att det kan övervägas att i regleringsbrev ange en beloppsbegränsning i stället för den generella procentregeln.

³ 11 §, Anslagsförordningen (1996:1189).

⁴ Ekonomistyrningsverket (2006a).

⁵ Till exempel i Ekonomistyrningsverket (2006b).

Viktiga faktorer att ta hänsyn till vid utformningen av nya regler för prövning av anslags sparande är möjligheten till förutsägbarhet och goda planeringsförutsättningar för myndigheterna så att de kan utnyttja sina resurser effektivt. Treprocentsregeln har lett till ett kortsiktigt ekonomiskt tänkande.⁶

Pris- och löneomräkning

De ramanslag som finansierar de statliga myndigheternas förvaltningskostnader räknas om varje år för att ta hänsyn till den allmänna pris- och löneutvecklingen.

För att möjliggöra den långtgående delegation till myndigheterna som införande av ramanslaget innebar och för att undvika intrång eller inblandning i lönerörelsen var det angeläget för regeringen att skapa ett system för pris- och löneomräkning där myndigheterna genom sitt handlande inte skulle kunna påverka kompensationen. Grunden för systemet har sedan dess varit att det är de beslutade anslagsnivåerna för myndigheternas verksamhet som ska pris- och löneomräknas. De kostnader som ska räknas om är löner, hyror och övriga förvaltningskostnader. Vid omräkningen används separata index för prisutvecklingen inom de tre utgiftsgrupperna. Transfereringar inom myndighetsanslag räknas inte om inom ramen för pris- och löneomräkningssystemet.

Förutom detta ska systemet bidra till att skapa förutsättningar för en produktivitet utveckling som motsvarar den som uppnås i den privata sektorn. Därför reduceras löneindex med ett produktivitetsavdrag som motsvarar produktivitet utvecklingen i den privata tjänstesektorn.

Systemet med pris- och löneomräkning är ett generellt system med en automatisk beräkning. Systemet tar inte direkt hänsyn till den faktiska utgifts utvecklingen under det enskilda anslaget.

Metoderna för pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål

Vid omräkningen av löner används ett arbetskostnadsindex (AKI) som baseras på löneutvecklingen för tjänstemän i den konkurrensutsatta sektorn korrigerad för ett genomsnitt av produktivitets-

⁶ Till exempel i Ekonomistyrningsverket (2006b).

utvecklingen inom den privata tjänstesektorn. För omräkningen av löner är det omräkningstal som använts 1,14 procent för år 2009 (AKI: 3,12 procent minus produktivitetsavdrag: 1,98 procent).

Lokalhyror som inte ska omförhandlas under det kommande budgetåret räknas i pris- och löneomräkningen om med ett index som motsvarar 70 procent av konsumentprisindexförändringen i oktober två år före det aktuella budgetåret. För omräkningen av hyror till år 2009 är det omräkningstal som använts för hyresavtal som inte ska omförhandlas 1,90 procent. Omräkningen för hyresavtal som ska omförhandlas bygger på prisutvecklingen under perioden från det att avtalet tecknades till det att avtalet ska omförhandlas. Detta omräkningstal är individuellt för varje berört anslag.

För omräkningen av övriga förvaltningskostnader används samma index för alla anslag som pris- och löneomräknas. Detta index fastställs genom en sammanvägning av flera index från SCB avseende utgifter som förekommer vid myndighetsutövning. För omräkningen av övriga förvaltningskostnader år 2009 är det omräkningstal som använts 2,71 procent.

Produktivitetsavdraget görs endast på omräkningen av löner, inte på lokalhyror och andra förvaltningskostnader.

Enligt budgetpropositionen för år 2009 ökar pris- och löneomräkning av anslag för förvaltnings- och investeringsändamål utgifterna med mellan 2 och 6 miljarder kronor per år 2008–2011. De årliga ökningarna är större åren 2009–2011 än år 2008 vilket beror på högre löneökningar och en lägre produktivitetsutveckling. Omräkningen för ett visst år baseras på pris- och löneutvecklingen två år tidigare.

I budgetpropositionen för år 2008 sade regeringen att pris- och löneomräkningen i stort sett fungerar bra. Därför har regeringen för närvarande inte för avsikt att vare sig se över eller byta modell för pris- och löneomräkningen.

Från fackligt håll har det riktats kritik – inte produktivitetsavdraget som sådant – men mot beräkningsgrunderna för avdraget och kortsiktigheten i avdraget eftersom det varierar mellan budgetåren.

Avgifter

En del av de statliga utgifterna finansieras genom avgifter. Förvaltningsutredningen konstaterade år 1979 att ett avgörande motiv för att införa avgifter ofta har varit att försöka finna en finansieringsform som minskar belastningen på statsbudgeten.⁷

Andra motiv har varit att genom avgifter försöka få till stånd ett ökat kostnadsmedvetande och bättre hushållning med statens medel eller att påverka efterfrågan. Ett av de antaganden som kan motivera avgiftsfinansiering av statliga myndigheters verksamheter är att den kan öka kostnadsmedvetandet hos både producent och kund samt dessutom höja produktiviteten.

Till skillnad från ramanslagen finns det inte något produktivitetsavdrag kopplat till avgifter som finansierar myndigheters förvaltningskostnader.

Utöver de lagar och förordningar som reglerar själva avgiftsuttaget styr regeringen myndigheternas avgiftsfinansierade verksamhet främst genom regleringsbrevet och bl.a. budgeten för avgiftsbelagd verksamhet. Genom budgeten för den avgiftsfinansierade verksamheten anger regeringen verksamhetens indelning och beräknar dess omfattning. Det finns dock inte något krav att verksamheten under det aktuella budgetåret ska ha de kostnader och intäkter som budgeterats. Budgeten som regeringen beslutat om är alltså en uppskattad budget för den avgiftsfinansierade verksamheten. Enligt Avgiftsutredningen bygger den oftast på beräkningar som myndigheterna själva gjort och den utsätts sällan för någon närmare prövning.⁸

Överskott och underskott vid budgetårets slut

Budgeten för avgiftsbelagd verksamhet ska visa en flerårig bild över hur över- och underskott utvecklats i verksamheten.

En myndighet som får disponera inkomster från avgiftsbelagd verksamhet ska balansera räkenskapsårets resultat i ny räkning.⁹ Med räkenskapsårets resultat menas det överskott eller underskott som har uppstått i den avgiftsbelagda verksamheten.

Om det ackumulerade överskottet av avgiftsintäkterna är mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen

⁷ SOU 1979:23.

⁸ SOU 2007:96.

⁹ Kapitalförsörjningsförordningen (1996:1188).

om hur hela överskottet ska disponeras. Om det i stället uppkommit ett underskott i en avgiftsbelagd verksamhet och detta inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår ska myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet ska täckas.

Avgiftsfinansiering ger myndigheterna handlingsfrihet

Till skillnad från finansiering med anslag finns det inte någon i förväg bestämd yttre begränsning av den avgiftsbelagda verksamhetens omfattning och därmed storleken på de avgiftsintäkter en myndighet får disponera. Den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten kan därmed användas som ”dragspel” vid beslut om finansiella åtstramningar av myndighetens verksamhet så att ”för-lorade intäkter” kan kompenseras av ökade avgiftsintäkter. På så sätt kan en myndighet t.ex. slippa säga upp personal på grund av arbetsbrist.

Det finns flera exempel på att avgiftsfinansieringen har fungerat på just ett sådant sätt – som ett dragspel eller en budgetregulator. Se bl.a. referatet längre fram ur det tidigare Riksrevisionsverkets (RRV:s) granskning – 1999:34 – Myndigheters finansiering i ett besparingsskede.

Ett tydligt exempel på att det saknas ett yttre tryck på avgiftsnivåerna finns i regeringens regleringsbrev till Försvarets materielverk för några år sedan. Större delen av verksamheten vid Försvarets materielverk är avgiftsfinansierad (87 procent år 2007) och Försvarmakten är den i särklass största beställaren. I flera regleringsbrev har Försvarets materielverk under 2000-talet fått regeringens uppdrag att arbeta med kostnadsreduktioner som skulle uppgå till minst ett visst antal miljoner kronor. Kostnadsreduktionerna avsåg främst myndighetens inre effektivitet och skulle innebära minskade utgifter för beställaren Försvarmakten.

Generellt sett ger alltså finansiering med avgifter, där myndigheten själv bestämmer avgiftsnivån och får behålla avgifterna i den egna verksamheten, myndigheterna ett större mått av bl.a. finansiell handlingsfrihet och flexibilitet än anslagsfinansiering. Detta gäller oavsett om det finns ett uttalat besparingstryck eller inte. Bland annat RRV:s granskning av myndigheternas finansiering i ett besparingsskede ger exempel på detta.

Ekonomistyrningsverket har lämnat förslag till tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Bland annat lämnar verket förslag på flera restriktioner för en myndighets uppdragsverksamhet. Till exempel att regeringen kan begränsa omfattningen genom att ange att uppdragsverksamheten för en myndighet får uppgå till ett försäljningsvärde om högst ett visst antal kronor per år eller att regeringen kan ange att andelen uppdragsverksamhet för en myndighet högst får uppgå till ett visst antal procent av myndighetens totala kostnader för sin verksamhet.¹⁰

2 Formella krav på besparingar och effektivitet?

Det finns generella författningsenliga krav på god hushållning. I begreppet god hushållning ingår även kravet på hög produktivitet och effektivitet i statsförvaltningen. Här nedan redovisas kraven i budgetlagen och myndighetsförordningen.

Generellt kan sägas att både budgetlagen och myndighetsförordningen ger uttryck för statsmakternas viljeinriktning eller ambition för hur regeringen och myndigheterna ska förvalta skattebetalarnas pengar när de bedriver sina verksamheter. Endast i ett sammanhang finns det ett generellt produktivetskrav på myndigheterna. Det gäller lönekostnadsindexet i den årliga pris- och löneomräkningen av förvaltningsanslagen.

Regeringen genomför inte någon generell uppföljning eller granskning av hur effektiva myndigheterna är och hur väl de hushållar med sina resurser. Regeringen genomför inte heller någon generell uppföljning eller granskning av myndigheternas produktivetsutveckling avseende produktivetsavdraget på lönekostnadsindexet i pris- och löneomräkningen.

Budgetlagen

I den inledande paragrafen i lagen om statsbudgeten¹¹ slår riksdagen fast att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.

¹⁰ Ekonomistyrningsverket (2008).

¹¹ Lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Budgetlagsutredningen¹² ansåg att kravet på hög effektivitet och god hushållning med resurserna är grundläggande i statens verksamhet. Hög effektivitet innebär att den statliga verksamheten ska bedrivas så att av riksdagen avsedda mål nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser. Verksamheten kan då, enligt Budgetlagsutredningens uppfattning, sägas vara ändamålsenligt utformad.

Uttrycket god hushållning med resurserna har, som redan nämnts, en annan och snävare innebörd och innebär att onödiga utgifter ska undvikas, att verksamheten ska bedrivas med hög produktivitet, att statens medel ska hanteras säkert samt att statens tillgångar i övrigt och skulder ska förvaltas väl.

Uttrycket eftersträvas (hög effektivitet ska eftersträvas) ville Budgetlagsutredningen använda för att markera att effektivitet inte kan nås i absolut bemärkelse. Enligt utredningen var uppgiften i stället att successivt och målmedvetet vidta åtgärder som gör att effektiviteten och ändamålsenligheten i verksamheten förbättras. Dock ansåg Budgetlagsutredningen att kraven på god hushållning kunde sägas vara något mer absoluta än kraven på effektivitet. Utredningen sade att:

Statens medel, som ytterst härrör från medborgarna, måste hanteras med hög grad av säkerhet och användas till medborgarnas gagn. Det innefattar att onödiga utgifter ska undvikas. Statens övriga tillgångar och skulder måste också hanteras på ett betryggande sätt. En grundförutsättning för att god hushållning med resurserna ska anses föreliggande är att lämpliga föreskrifter finns och att det kontrolleras att de följs. Av dessa skäl används uttrycket god hushållning ska iakttas.¹³

Myndighetsförordningen

Av Myndighetsförordningens tredje paragraf framgår att myndighetens ledning har ansvar för att myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och att den hushållar väl med statens medel. Den sjätte paragrafen anger att myndigheten ska lyfta blicken från enbart den egna verksamheten och verka för att genom samarbete med andra myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.¹⁴

¹² SOU 1996:14.

¹³ SOU 1996:14, s. 118.

¹⁴ Myndighetsförordningen (2007:515).

3 Erfarenheter av tidigare åtgärder

Här nedan lämnar kommittén några exempel på erfarenheter från tidigare genomförda besparingsåtgärder.

Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik

En utgångspunkt för budgetarbetet i Regeringskansliet var under de sista åren på 1970-talet och större delen av 1980-talet att räkna med en antagen produktivitetsökning i förvaltningen om två procent. Flertalet förvaltningsanslag reducerades därför varje år med just två procent, det s.k. huvudförslaget.

Det var dock inte särskilt lätt att fastställa hur stor ”tvåprocentaren” egentligen blev.¹⁵ Erfarenheterna var i stället att tvåprocentaren haft sin viktigaste funktion som idé och att det fanns ett värde i att det faktiska utfallet inte exakt gick att fastställa. Idén om att statliga myndigheter lever under ständigt knappare villkor leder till resursnålar verksamhet än vad som skulle vara fallet om statsförvaltningens ideologi mera var anpassad till verkligheten sådan den är. Och verkligheten, enligt en ESO-rapport, är att:

- förvaltningsmyndigheternas utgifter är tämligen oberoende av regeringens intentioner,
- regeringen inte har några sanktionsmöjligheter mot myndigheter som överskrider sina anslag, och
- ingen är särskilt intresserad av innehållet i enskilda myndigheters bokslut.¹⁶

Myndigheters agerande i ett besparingskedje – den interna organisationen

Det tidigare Riksrevisionsverket – RRV – utförde en effektivitetsgranskning av den s.k. 11-procentaren från mitten av 1990-talet. Utgångspunkten för RRV:s granskning¹⁷ var det av riksdagen beslutade generella besparingskravet att statliga myndigheter under en treårsperiod skulle ha minskat de tilldelade förvaltningsanslagen

¹⁵ Ds 1988:34.

¹⁶ A.a.

¹⁷ Riksrevisionsverket (1999b).

med 11 procent. Ett mål med besparingskravet var också att den statliga konsumtionen skulle minska.

Granskningen fokuserade på förändringar i myndigheternas interna organisation såsom personal, lokaler, administration m.m.¹⁸ RRV:s ambition var inte att bevisa sambanden mellan sina iakttagelser och besparingskravet. I studien betecknar besparingstryck det tryck på att spara som främst minskningarna i förvaltningsanslag antas ha medfört hos myndigheterna.

Studiens huvudfrågor behandlade:

- vilka typer av åtgärder avseende den interna organisationen som myndigheterna vidtog i besparingssyfte under perioden 1995/96–1998,
- hur myndigheternas sparprocesser kunde se ut, och
- vilka konsekvenser av sparåtgärderna som kunde iakttas.

Sparåtgärder, sparprocesser och konsekvenser

Myndigheterna vidtog i besparingssyfte mest olika personalåtgärder. Vanligast var det att inte återbesätta vakanser och att säga upp administrativ personal. Närmare 90 procent av sparmyndigheterna minskade sin administrativa personal under besparingsperioden.

Myndigheterna minskade sina lokalytor och omförhandlade sina hyresavtal. Det var också vanligt med förändringar i arbetsformer m.m. Arbetsuppgifter överfördes från administrativ till handläggande personal och/eller till datorer. Extra översyn av administrativa rutiner var en vanlig sparåtgärd.

En positiv konsekvens av besparingstrycket var att kostnadsmedvetenheten bland personalen ökade. Negativt var däremot att stressen ökade. Den angavs oftast bero på tidsbrist eller ökad arbetsbörda. Sannolikt hängde den i vissa fall också samman med de förändrade eller ökade kompetenskrav som enligt vissa myndigheter utgjort svårigheter när de genomfört sparåtgärderna. Mer än två tredjedelar av enkätmyndigheterna hade som sparåtgärd angivit ökad uppföljning av myndighetens verksamhet.

¹⁸ För att ge en så bred bild som möjligt av förändringar till följd av besparingstryck ingick i studien 42 myndigheter som *varje budgetår* under besparingsperioden 1995/96–1998 fick minska förvaltningsanslag. RRV kallar dessa myndigheter sparmyndigheter.

Aktualiserade frågor

Vad hände med sakverksamheten m.m. på längre sikt? I studien ingick inte att analysera inverkan av besparingstrycket på myndigheternas sakverksamhet. Men flera myndigheter uppgav att den påverkats trots deras avsikt att freda den. Många myndigheter hade även påtalat dessa problem i sina särskilda rapporter till regeringen. Vidare hade en del myndigheter haft svårt att hinna med verksamhetsuppföljningar och kompetensutveckling – områden som i stor utsträckning påverkar kvaliteten i myndigheternas verksamhet. Stress och/eller ökad arbetsbörda bedömdes också av många myndigheter som ett problem föranlett av besparingstrycket. Frågan om vem som prioriterar mellan olika verksamheter i en pressad arbets-situation aktualiseras.

Enligt RRV kan de iakttagna problemen medföra risker för minskad eller försämrad sakverksamhet på längre sikt, och de bör därför uppmärksammas.

Hur kan besparingskrav följas upp?

Ytterligare en fråga som ställdes mot bakgrund av studien var på vilket sätt besparingskrav kan och bör följas upp. Forskare och utredare har i andra sammanhang redovisat svårigheter med att på makronivå följa upp besparingskrav. RRV:s studie visade på stora svårigheter att göra uppföljningar även på myndighetsnivå. De fall-myndigheter RRV studerade hade t.ex. inte kunnat ange kostnads-konsekvenserna av de olika sparåtgärder som vidtagits, främst på grund av att det är svårt att urskilja vilka konsekvenser som beror på vilka sparåtgärder – respektive på andra faktorer. De uppföljnings-system som fanns medgav inte heller en sådan uppföljning.

Myndigheters finansiering i ett besparingsskede

RRV granskade även hur myndigheters förvaltningsanslag, totala intäkter och finansieringsbild förändrades under 11-procentaren budgetåren 1995/96–98.¹⁹ Vid granskningen användes de totala intäkterna som ett approximativt mått på myndigheternas resurs-

¹⁹ Riksrevisionsverket (1999a).

förbrukning. Besparing har i ett strikt finansiellt perspektiv definierats som minskade tilldelade förvaltningsanslag.

Det kan ifrågasättas om målet om en generell besparing på 11 procent uppnåddes

RRV konstaterade att endast hälften av de 102 myndigheter som studerades hade tilldelats lägre förvaltningsanslag. Den genomsnittliga minskningen av förvaltningsanslagen var för dessa myndigheter 10 procent. Den andra hälften av myndigheterna hade tilldelats oförändrade eller ökade förvaltningsanslag, motsvarande en genomsnittlig ökning på 20 procent.

RRV:s undersökning visade på stora skillnader mellan myndigheter beträffande hur förvaltningsanslagen utvecklades under sparperioden. För samtliga granskade myndigheter minskade de tilldelade förvaltningsanslagen med cirka 3 miljarder kronor, vilket motsvarade 9 procent. Det var dock ett fåtal stora myndigheter som beloppsmässigt stod för en stor del av minskningen. För den genomsnittliga myndigheten i undersökningens population ökade förvaltningsanslaget med 4 procent. Det kan därmed ifrågasättas dels om målet med en generell besparing uppnåddes, dels om den statliga konsumtionen i dessa delar minskade.

Granskningen visade även att det var vanligare att större myndigheter tilldelades lägre förvaltningsanslag. Mindre myndigheter hade många gånger i stället tilldelats ett högre förvaltningsanslag.

Hälften av de myndigheter som tilldelades lägre förvaltningsanslag kunde upprätthålla eller öka de totala intäkterna

RRV fann att hälften av de myndigheter som tilldelats lägre förvaltningsanslag hade kunnat upprätthålla eller öka sina totala verksamhetsintäkter. Av samtliga granskade myndigheter hade endast en fjärdedel minskat de totala intäkterna. Enligt RRV kunde myndigheternas totala verksamhetsintäkter i detta sammanhang också ses som ett ungefärligt mått på deras totala resursförbrukning.

Förklaringen till att de myndigheter som tilldelats lägre förvaltningsanslag trots allt hade kunnat upprätthålla eller öka de totala intäkterna var framför allt att de använde ett ackumulerat anslags-

sparande men även att de kunde öka sina sammantagna intäkter av avgifter, bidrag och s.k. sakanslag.

RRV:s slutsats utifrån detta var att myndigheterna haft olika finansiella förutsättningar att möta besparingskraven. Myndigheter som kunde använda ett ackumulerat anslagssparande eller som har en verksamhet som ger förutsättningar att generera intäkter vid sidan av förvaltningsanslaget har haft bättre förutsättningar att – trots en minskad anslagstilldelning – upprätthålla samma omfattning på verksamheten totalt sett.

Det fanns emellertid, å andra sidan, också många myndigheter som förutom en minskad anslagstilldelning även fick minskade intäkter av avgifter, bidrag och s.k. sakanslag. Dessa myndigheter kan sägas ha varit föremål för dubbla neddragningar.

Myndigheter som såg sina totala intäkter minska torde också ha starkare incitament att se över sina utgifter, rutiner m.m. Genom detta hade de sannolikt också i många fall varit tvungna att genomföra besparingsåtgärder. Detta kan jämföras med "sparmyndigheter" som har oförändrade eller ökade totala intäkter. Enligt RRV:s bedömning hade dessa myndigheter inte samma behov av besparingsåtgärder.

Ett mer eller mindre uttalat mål med generella besparingar är att de ska bidra till en effektivisering av verksamheten. RRV:s bedömning var att det generella besparingskravet i sig inte utgjorde ett tillräckligt incitament för samtliga myndigheter att genomföra rationaliseringar och effektiviseringar. Utvecklingen av myndigheternas totala verksamhetsintäkter hade sannolikt haft större betydelse än enbart en minskad tilldelning av förvaltningsanslagen i dessa sammanhang.

RRV om frågor att uppmärksamma vid generella besparingar

Nedan redovisas några av de aspekter och erfarenheter som RRV ansåg vara relevanta vid generella besparingar.

- Ett problem med generella besparingar är att de inte tar hänsyn till hur myndigheter bedriver verksamheten eller i vilken utsträckning besparingsåtgärder tidigare genomförts.
- En risk med generella besparingar är att ansvaret för viktiga prioriteringar skjuts från statsmakterna till myndigheterna. Statsmakternas angivna prioriteringar kan på myndighetsnivå

uppfattas som otillräckliga som vägledning för myndigheternas egna prioriteringar.

- En osäkerhet om framtida finansiering kan innebära dyra kort-siktiga lösningar.
- Det är stora skillnader mellan myndigheter beträffande deras finansiella situation och de förutsättningar de har att möta krav på besparingar. Dessa förutsättningar är bl.a. kopplade till myndigheternas möjligheter att generera intäkter vid sidan av förvaltningsanslaget. Skillnader i detta avseende är till stor del knutna till karaktären på myndigheternas verksamhet och torde därför inte påverkas nämnvärt av generella besparingar.

Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit

I budgetpropositionen för år 2005 meddelade regeringen att det fanns risk för ett överskridande av utgiftstaket år 2005. Regeringen aviserade därför ett antal åtgärder för att begränsa de statliga myndigheternas utgifter som finansieras över ramanslag. I dagligt tal har några av åtgärderna för att rädda utgiftstaket kommit att kallas "frysningen". Frysningen av anslagssparande och anslagskrediter skulle bidra till att minska statens takbegränsade utgifter med cirka 8,5 miljarder kronor för att klara utgiftstaket.²⁰

Risken för att utgiftstaket skulle överskridas var inte någon unik företeelse inför budgetåret 2005. Regeringen hade även tidigare år vidtagit ett antal åtgärder för att förhindra ett överskridande. Dock var det första gången regeringen aviserade en generell frysning av anslagssparande och anslagskredit.

Det handlade alltså om åtgärder som innebar att myndigheterna, under 2005, som huvudregel inte skulle få utnyttja krediter och ingående anslagssparande. Anslagsmedel som stod till regeringens disposition skulle, som huvudregel, inte heller få användas. Detta gällde på totalnivå, vilket innebar att behållningar skulle kunna få utnyttjas i vissa fall så länge den totala nettoförbrukningen inte (översteg noll) var positiv.

²⁰ Prop. 2005/06:1 (Observera att utgiftstaket för 2005 också klarades – med god marginal).

Finansutskottets bedömning av aviseringen om frysningen

Finansutskottet konstaterade att det inte fanns anledning att göra någon annan bedömning av beräkningen av förändringen av anslagsbehållningar för år 2005 än regeringen lämnat i sin budgetproposition. Finansutskottet pekade dock samtidigt på de konsekvenser kortsiktiga åtgärder såsom frysningen av ingående anslagssparande och anslagskrediter kan få och anförde att:

Den ansvarsfullhet som spar- och kreditmöjligheterna är tänkta att skapa riskerar att undergrävas av återkommande begränsningar i möjligheterna att använda sparade medel och det blir åter rationellt för myndigheterna att göra av med pengarna före årsskiftet. De kortsiktiga åtgärderna för att klara utgiftstaket riskerar därför att få negativa konsekvenser för långsiktigheten och effektiviteten i myndigheternas sätt att använda sina anslagsmedel.²¹

På eget initiativ genomförde Ekonomistyrningsverket en utvärdering av frysningens effekter på myndigheterna.²² Ekonomistyrningsverket kunde konstatera att många myndigheter, för att förbereda sig för den aviserade begränsningen, vidtog olika åtgärder redan under hösten 2004. Till exempel angav ett antal myndigheter att de tidigarelade framtida utgifter i form av inköp och en del myndigheter tidigarelade lönerevisionen.

Frysningens effekter

Svaret på frågan om myndigheternas verksamhet år 2005 påverkades av besluten om restriktioner var både ja och nej. Vissa myndigheters verksamhet hade inte alls påverkats. Samtidigt var det dock tydligt att för andra myndigheter drabbades verksamheten i stor utsträckning.

Ytterligare en effekt av beslutet om att frysa anslagssparande och anslagskredit budgetåret 2005 var myndigheternas reaktion på tillämpningen av ramanslagsmodellen. De flesta myndigheterna som deltog i Ekonomistyrningsverkets undersökning var positivt inställda till modellen med ramanslag och de incitament som är kopplade till modellen. Däremot var många av myndigheterna – relaterat till syftet med ramanslagsmodellen – kritiska till hur tillämpningen har utvecklats.

²¹ Bet. 2004/05:FiU1, 4.5 Anslagsbehållningar.

²² Ekonomistyrningsverket (2006a).

Kombinationen av möjligheten till anslagssparande och anslagskredit är en viktig förutsättning för ett effektivt utnyttjande av anslagsmedlen. Myndigheterna ansåg att det är svårt eller omöjligt att klara sig utan krediten. Ett antal myndigheter anser till och med att frysningen av krediten påverkade myndigheternas verksamhet mer än frysningen av anslagssparandet. Ekonomistyrningsverkets samlade slutsats var att myndigheternas påtagligt försämrade förtroende för tillämpningen av ramanslagsmodellen är den mest betydande effekten.

Ekonomistyrningsverket påpekade i sin analys att för att myndigheterna ska kunna bedriva sin verksamhet effektivt är det viktigt att de vet vilka medel de har att röra sig med sett över några års sikt. Det viktiga är att kunna lita på givet handlingsutrymme. Förutsägbarhet är något positivt när det gäller regeringens styrning av myndigheterna. Med stor sannolikhet får återkommande kortsiktiga restriktioner och förändringar i tillämpningen av ramanslagsmodellen, åtminstone i den del som avser myndigheternas förvaltningskostnader, tydliga effekter på hur myndigheterna använder sina anslag. Myndigheternas planeringsförutsättningar försämras kraftigt samtidigt som incitamentet till god hushållning med statens resurser urholkas. Myndigheternas agerande anpassas till den tillämpade styrningen. Det agerande och de effekter som regeringens beslut om frysningen har lett till och som olika myndighetsföreträdare har givit uttryck för, är ett tydligt tecken på detta. Det finns en uppenbar risk att den kan motverka det förnuftiga beteende samt den långsiktighet och effektivitet i användningen av statens medel som ramanslagsmodellen skulle åstadkomma.

4 Vad pågår just nu?

Sammanfattning av initiativ som inletts under 2006–2008

För att utveckla förvaltningen i önskad riktning har regeringen tagit en rad initiativ. Här nedan nämns några.

Projekt för utveckling av horisontell styrning och styrning av tvärsektoriella områden

Projektet, som pågår inom Regeringskansliet, innebär ett utvecklingsarbete i syfte att hitta nya styrformer som utgår från ett helhets-tänkande där flera myndigheter kan verka tillsammans för att uppnå gemensamma mål.

Lokalförsörjning

Regeringen aviserade även att den har för avsikt att stärka kostnads-kontrollen över statens lokalförsörjning. Bland annat ska statens kostnader för lokaler följas upp bättre. Vidare har Ekonomistyrningsverket fått ansvar för att lämna visst stöd till de statliga myndigheterna i lokalförsörjningsfrågor.

Administrativ effektivisering

Regeringen anser att det är viktigt att få till stånd en administrativ effektivisering inom statsförvaltningen. Administrativ samverkan för små och medelstora myndigheter är här ett viktigt utvecklingsområde. Regeringen följer det arbete som Ekonomistyrningsverket har inlett med att utveckla nyckeltal för tjänster inom det ekonomi- och personaladministrativa området.

Ökad effektivitet och tillgänglighet genom e-förvaltning

I budgetpropositionen för år 2008 säger regeringen vidare att den i sitt arbete med att öka förvaltningens samlade produktivitet har inriktat sig på förvaltningens interna arbetsprocesser. Verva har fått regeringens uppdrag att samordna arbetet med automatisering av ärendehantering vilket förväntas leda till besparingar när myndigheterna automatiserat sina ärendeprocesser med stora effektivitetsvinster som följd. För att skapa förutsättningar för en fortsatt utveckling av e-förvaltning och en effektiv informationshantering ingår även i uppdraget att förenkla tillgången till viss information ur statliga register och databaser samt att följa upp arbetet med att utveckla e-förvaltningen.

Regeringen förstärker år 2009 sin prioritering av e-förvaltningsfrågorna genom att skapa en operativ e-delegation inriktad på att genomföra regeringens handlingsplan för e-förvaltning. I budgetpropositionen för år 2009 skriver regeringen att den behöver ett förstärkt stabsstöd som ger underlag för myndighetsövergripande beslut och operativt stöd. E-delegationen ska stödja både regeringens som myndigheternas utvecklingsarbete och öka samspelet mellan regeringen, myndigheterna, kommunerna, landstingen och näringslivet. Utgångspunkten är att utvecklingen av elektronisk förvaltning ska göra det enklare för medborgare och företag att utöva sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter samt ta del av förvaltningens service.

I e-delegationens uppgifter ska bl.a. ingå att följa upp och samordna myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt så att målet om enkelhet för medborgare och företagare uppnås, att fortlöpande föreslå hur nya frågor om ansvars- och uppgiftsfördelning bör hanteras, att prioritera projekt inom e-förvaltning, att samordna IT-standardiseringen inom staten, samt att säkerställa att kalkylerade besparingar realiserar. Normeringsarbetet inom e-förvaltning knyts till förverkligandet av regeringens e-handlingsplan och blir ett ansvar direkt för regeringen. Normering är ett starkt instrument för att realisera effektivisering av företagets verksamhet. Elektroniska tjänster är också ett viktigt instrument för regelförenkling. Tjänsterna kan bidra till effektivisering hos såväl offentliga myndigheter som hos företagen. Utgångspunkten för staten blir därför att uppmuntra företag att använda elektronisk kommunikation och elektroniska tjänster för att öka tillgängligheten till viktig samhällservice och stärkt tillväxt och utveckling i hela landet.

Regeringen har även beslutat att elektronisk fakturahantering ska införas i statsförvaltningen. Ekonomistyrningsverket har fått regeringens uppdrag att leda och samordna införandet som enligt verkets beräkningar innebär besparingar för staten på närmare 4 miljarder kronor på fem år.

Verva har redovisat ett uppdrag att arbeta för en ökad användning av offentlig elektronisk handel.²³ Enligt Verva kan en ökad offentlig e-handel leda till betydande administrativa besparingar för myndigheter. Besparingar kan också nås genom att införa en inköpsstrategi som i sin tur leder till lägre inköpspriser och bättre ramavtalstrohet. Avsikten är även att bygga upp inköpsstödet på ett

²³ Verket för förvaltningsutveckling (2007).

sätt som underlättar för små och medelstora företag att medverka i e-handel.

Effektivare administration

Regeringen konstaterade i 2007 års budgetproposition att en alltför stor del av driftskostnaderna för de statliga myndigheterna går till administrativt stöd och lokaler. Regeringen anser att det är positivt att utvecklingen mot stora sammanhållna myndigheter inom statsförvaltningen bl.a. har lett till en administrativ effektivisering. I dessa myndigheter finns ett sammanhållet ekonomiansvar för en stor administrativ volym kombinerat med ett krav att utifrån ett samlat verksamhetsansvar effektivisera verksamheten. Dessa förutsättningar har, enligt regeringen, visat sig vara tillräckliga för att effektivare administrativa lösningar i form av interna servicecenter kunnat införas. När inte dessa förutsättningar finns går dock utvecklingen långsamt och regeringen avser därför att återkomma i frågan.

Genom att tillhandahålla administrativa tjänster, kapitalförvaltning och försäkringar till aktörer inom den statliga sektorn har Kammarkollegiet bidragit till ett mer effektivt resursutnyttjande för staten som helhet. Enligt regeringen är det för en liten myndighet med 20–30 anställda cirka 500 000 kronor billigare per år att anlita Kammarkollegiet för den ekonomiadministrativa servicen än att driva den i egen regi.

Översyn av den statliga inköpssamordningen

I juni 2008 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och analysera behovet av verksamheten. Om Statskontoret finner att det finns ett fortsatt behov av verksamheten ska översynen bl.a. omfatta hur inköpssamordningen ska organiseras och styras, vilka uppgifter den ska ha och hur den bör bedrivas och effektiviseras. I uppdraget ingår även att utreda behov och konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler. Den senare frågan ska redovisas i slutet av oktober 2008, en samlad rapportering av hela uppdraget görs i början av juni 2009.

I uppdraget ingår bl.a. att beräkna och redovisa vilka process- och prisbesparingar som gjorden under år 2007 med anledning av

de statliga ramavtalen. Statskontoret ska lämna förslag på hur den statliga inköpssamordningen, särskilt de ramavtalsupphandlande myndigheterna bör utveckla sina metoder för att beakta små och medelstora företags medverkan i upphandlingarna.

Bland skälen för regeringens beslut att ge Statskontoret uppdraget säger regeringen att den anser att inköpssamverkan kan medföra besparingar, bättre upphandlingar och regelefterlevnad samt ökad konkurrensutsättning.²⁴

Stöd till myndigheternas upphandling

I budgetpropositionen för år 2009 säger regeringen att det bör inrättas ett praktiskt nationellt upphandlingsstöd som kan underlätta arbetet för upphandlande myndigheter och enheter att ta fram, åtminstone i vissa delar, enhetliga förfrågningsunderlag och ge vägledning om hur upphandlingsprocessen kan genomföras. Tanken är att det även ska underlätta arbetet för leverantörerna när de ska lämna anbud. Enligt regeringen minskar ett sådant stöd också sannolikheten för att myndigheterna genomför olagliga direktupphandlingar.

Regeringen föreslår att ett praktiskt nationellt upphandlingsstöd inrättas på Kammarkollegiet och att det utformas i samverkan med upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Stödet kan komma att samordnas med regeringens satsningar på en vägledning för upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster.

Kammarkollegiet kommer även att få uppgiften att ansvara för arbetet med att öka användningen av elektronisk upphandling bör intensifieras och som ett led i detta kommer en e-upphandlingsplattform att utvecklas.

För att stärka arbetet med att utarbeta upphandlingsstöd för upphandlande myndigheter och en e-upphandlingsplattform ökas Kammarkollegiets anslag med 22 miljoner kronor.

Ytterligare förslag till åtgärder i syfte att effektivisera den offentliga upphandlingen avser satsningar för att öka informationen om upphandlingslagstiftningen och förstärka forskningen om offentlig upphandling. Vidare överväger regeringen att förenkla de nationella reglerna för upphandlingar som inte är direktivstyrda. I den pågående

²⁴ Regeringsbeslut 2008-06-18, Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen samt utreda behovet och konsekvenserna av att införa bestämmelser om inköpscentraler.

översynen av rättsmedlen vid offentlig upphandling övervägs dessutom att öka tillsynsmyndighetens, dvs. Konkurrensverkets, befogenheter genom exempelvis talerätt i upphandlingsmål. Myndigheten får i det sammanhanget nya anslag för att förstärka tillsynsverksamheten.

5 Exempel på förslag till effektiviseringar

Under senare år har stabsmyndigheterna och utredningar lämnat förslag till effektiviseringar av statliga verksamhet. Här nedan lämnas några exempel.

Förvaltningskommitténs förslag om små myndigheter

Förvaltningskommittén föreslog i sitt delbetänkande att regeringen ska vidta åtgärder för att minska framför allt de små myndigheternas administrativa börda genom att anpassa olika administrativa regler till de behov och förutsättningar som gäller för respektive verksamhet. Ledstjärnan ska vara att bara sådana krav som motiveras av rättssäkerhet och effektivitet eller bidrar till att underlätta regeringens styrning av verksamheterna ska ställas. Utgångspunkten bör, enligt kommittén, vara Ekonomistyrningsverkets förslag till förenkling och verksamhetsanpassning av regler.

Förvaltningskommittén föreslog även att regeringen ska uppdra åt Kammarkollegiet att utveckla de administrativa tjänster som myndigheten erbjuder de små myndigheterna. Utgångspunkten bör vara myndigheternas behov av och efterfrågan på olika tjänster och former av service. Ett uttalat syfte är att minska de små myndigheternas administrativa kostnader.

Kommittén föreslog vidare att regeringen också i framtiden utnyttjar systemet med värdmyndigheter när det är lämplig och prövar möjligheten att inrätta ett eller flera s.k. myndighetshotell. Där kan små myndigheter få tillgång till lokaler samt olika typer av administrativa tjänster och annan service på ett kostnadseffektivt sätt.

Förvaltningskommitténs förslag har remissbehandlats och remissinstanserna har generellt sett varit positivt inställda till kommitténs förslag.

Stabsutredningen om dagens administrativa stöd, m.m.

Några viktiga saker att observera när regeringen beslutar att genomföra effektiviseringar är enligt Stabsutredningen²⁵ att:

- det behövs ett aktivt koncernövergripande initiativ från regeringens sida för att en förändring ska komma till stånd,
- det kommer att krävas mer av standardiserade lösningar för att uppnå bättre samordnade och därigenom mer kostnadseffektiva lösningar samt
- regeringen behöver ha ett bra och kompetent stabsstöd för att genomföra sina förvaltningspolitiska ambitioner på detta område.

Stabsutredningen bedömde att det knappast är möjligt att i en alltför snabb takt förändra de mindre myndigheternas administrativa samordning. En diskussion bör föras utifrån ett samlat perspektiv på statsförvaltningen. Åtgärder som inte innefattar, eller i vart fall på allvar beaktar, de stora myndigheterna blir definitionsmässigt marginella, såväl ur ett effektiviserings- som medborgarperspektiv.

Stabsutredningen om upphandlingsverksamheten i staten

Stabsutredningen pekade på att frågor om upphandling och inköpsamordning är en viktig förvaltningspolitisk fråga där det torde finnas stora möjligheter till en samlat bättre resurshushållning inom staten. Upphandlingsfrågorna bör, enligt Stabsutredningen, ses över i en samlad analys. Sannolikt kan staten spara betydande belopp genom en bättre organiserad inköpsverksamhet.

Förslag till gemensamma lösningar för effektivare administration

Ett stort antal indikationer i omvärlden tyder, enligt Ekonomistyrningsverket, på att det finns en betydande möjligheter till effektivisering i att koncentrera administrativ verksamhet. Det gäller både i näringslivet och i offentlig verksamhet. Under de senaste åren har initiativ tagits i den riktningen både inom statsförvalt-

²⁵ SOU 2008:22.

ningarna i våra grannländer och inom några av våra egna största myndigheter.

Bedömningar som har gjorts inom ramen för Ekonomistyrningsverkets arbete med produktivitet och effektivisering pekar också på att administrationen i staten är ett av de områden som bedöms ha stora möjligheter till effektivisering. Enligt Ekonomistyrningsverket har en utveckling mot en mer koncentrerad administrativ hantering den största potentialen i jämförelse mellan andra tänkbara effektiviseringsinitiativ inom det administrativa området.

När det gäller gemensamma lösningar för effektivare administration bedömer Ekonomistyrningsverket att det finns betydande effektiviseringspotentialer i en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster inom det ekonomi- och personaladministrativa området.²⁶ Dessa besparingspotentialer kan ge både finansiella besparingar och underlätta framtida kompetensförsörjning. De potentialer som förutsätter samverkan över myndighetsgränser har endast utnyttjas marginellt på grund av olika hinder eller bristande incitament. Det är nödvändigt att upprätthålla god kvalitet i verksamheten även under förändringsprocessen vilket talar för en stegvis ansats. För att nå framgång med en flerårig myndighetsövergripande utvecklingsprocess krävs ett tydligt och ut hålligt inriktningsbeslut från regeringen, en resurs utanför Regeringskansliet som kan stödja och samordna samt en balans mellan förändringstryck och frivillighet.

Ekonomistyrningsverket har därför föreslagit att Kammarkollegiet får i uppdrag att på lämpligt sätt och i samråd med Ekonomistyrningsverket utveckla en service som är inriktad på effektiv hantering av volymtransaktioner. De myndigheter som har etablerat interna servicecenter ges i uppdrag att i samråd med Ekonomistyrningsverket erbjuda service också till andra lämpliga myndigheter. Ett nytt servicecenter skapas för någon lämplig myndighetsgrupp med stöd av Ekonomistyrningsverket. Regeringen överväger att i särskild ordning pröva om det finns betydande effektiviseringspotentialer inom andra delar av det administrativa stödet.

²⁶ Ekonomistyrningsverket (2007a).

Löneadministration – bedömd besparingspotential

I hela statsförvaltningen – exklusive de stora myndigheterna som redan har inrättat interna servicecenter – arbetar drygt 600 löneadministratörer och drygt 3 000 ekonomiassistenter och redovisningsekonomer i myndigheter som i allt väsentligt sköter sin ekonomi- och lönehantering själva.²⁷ Om hälften av redovisningsekonomerna bedöms ha sådana arbetsuppgifter att de bör tas med kan den personalgrupp som huvudsakligen arbetar med volymuppgifter inom ekonomi- och personaladministration utanför olika servicecenterlösningar bedömas uppgå till drygt 3 000 anställda.

Med denna relativt försiktigt beräknade bas motsvarar den erfarenhetsmässiga besparingsmöjligheten på 25–35 procent ett minskat personalbehov på 750–1 050 anställda. Inklusive overhead- och lokal-kostnader motsvarar detta en årlig besparing på 650–900 miljoner kronor om möjligheten kan utnyttjas fullt ut. Skulle besparingspotentialen motsvara den som har uppnåtts inom de stora myndigheter som har inrättat interna servicecenter, dvs. i storleksordningen 50 procent, så uppgår det minskade personalbehovet till omkring 1 500 anställda eller en årlig besparing i storleksordningen 1,25 miljarder kronor.

Andra besparingsområden

Ytterligare effektiviseringsmöjligheter finns också inom IT-stödet och inom det ekonomi- och personaladministrativa området. De stora basvolymerna inom EA- och PA- området – löpande bokföring, fakturahantering, standardiserade ekonomisammanställningar och lönehantering – ingår i stort sett alltid när administrativa servicecenter skapas.

Ett principiellt annat utvidgningsområde är att med ett ändamålsenligt systemstöd ge service avseende bland annat e-inköp, resehantering och rekrytering.

Det finns områden där en koncentration av hanteringen kanske skulle innebära ännu större potentialer än inom EA- och PA-området. Ett sådan exempel är IT-drift. När varje myndighet sköter

²⁷ Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket och BESTA-statistiken. BESTA är ett system för statistiska ändamål som har utvecklats gemensamt av Arbetsgivarverket, OFR, SACO-S och SEKO för att gruppera statliga befattningar efter arbetsuppgifternas innehåll och svårighetsgrad. Systemet ersätter fr.o.m. år 2004 det tidigare använda systemet TNS som indelningsgrund i den partsgemensamma lönestatistiken.

sin IT-drift i egen regi innebär det både höga kostnader och sårbarhet. Enligt Ekonomistyrningsverket anser olika myndighetsföreträdare att en mer koncentrerad IT-drift skulle kunna skapas och att det behövs en bedömning av vilka effektiviseringspotentialer detta skulle innebära.

Det finns även flera områden som kräver specialistkompetens och där mer av gemensamma lösningar skulle kunna bidra till både lägre kostnader och högre kvalitet. Skälet är att många myndigheter har svårt att rekrytera och behålla specialister med spetskompetens. Kostnaderna kan bli höga, arbetsbelastningen och därmed utnyttjandet av specialisten kan variera ganska mycket och det kan vara svårt att över tiden upprätthålla ett varierande och utvecklande arbetsinnehåll. Mer av resurssamverkan inom områden som kräver specialistkompetens som behövs inom de flesta myndigheter men som mindre och många medelstora myndigheter inte kan utnyttja fullt ut menade många skulle kunna bidra till att både sänka kostnader och öka kvaliteten. Exempel på sådana områden är upphandlingsstöd, extern och intern information och kommunikation samt juridik.

Ökar möjligheterna för bättre kvalitet

I ett servicecenter som hanterar större volymer skapas förutsättningar som ökar möjligheterna att höja kvaliteten. Rutinerna kan standardiseras vilket underlättar utförandet, uppföljningen och kvalitetssäkringen. Kompetens som i den lokala lösningen kan behöva vara bred och generell kan i viss mån ersättas med mer specialiserad med högre kunskapsnivå och erfarenhet inom respektive område. I en kvalitetssäkrad hantering behöver färre arbetsmoment göras om, vilket bidrar till en hög kostnadseffektivitet.

Koncentrerade lösningar är också en fråga om strategisk kompetensförsörjning

Möjligheten till en betydande minskning av personalbehovet är inte betydelsefull enbart för att den ger en väsentlig finansiell besparing, som kan utnyttjas föra att exempelvis minska verksamhetskostnaderna, stärka kärnverksamheten eller öka möjligheterna till analys och utveckling inom det administrativa stödet. Potentialen

har också betydelse ett i både statligt och samhälleligt kompetensförsörjningsperspektiv.

Enligt Långtidsutredningen 2003/04 innebär den demografiska utvecklingen att hälften av statens anställda kommer att sluta, under den kommande 20-årsperioden, antingen av åldersskäl eller för att arbeta i privat sektor. Samtidigt kommer den offentliga sektorns åtagande inom kärnverksamheten att öka på grund av ett ökat behov av vård och omsorg till följd av en åldrande befolkning. Slutsatsen är att staten behöver åstadkomma mer med mindre resurser, främst färre anställda. Det gäller inte minst personal med den utbildningsnivå som här är aktuell, dvs. gymnasial utbildning eventuellt med viss påbyggnad men utan fullgjord högskoleexamen.

Enligt uppgifterna från Arbetsgivarverket är omkring 75 procent löneadministratörerna i staten, exklusive försvaret, över 46 år och mer än 40 procent är äldre än 56 år. Mer än 60 procent av ekonomiassistenterna och redovisningsekonomerna är över 46 år och nästan 35 procent är äldre än 56 år. I ett läge med stora förestående pensionsavgångar i den berörda personalkategorin bör det finnas goda förutsättningar för att under de närmaste åren även i praktiken ta till vara de rationaliseringsmöjligheter som uppenbart finns i en mer koncentrerad hantering av den ekonomi- och löneadministrationen.

Vilka system har myndigheterna valt för EA- och PA-administration?

Enligt uppgift från Ekonomistyrningsverket har majoriteten av myndigheterna har nyttjat Ekonomistyrningsverkets ramavtal för sina systemanskaffningar för ekonomi- och personaladministration. En bedömning är att:

- 60 myndigheter använder Agresso som ekonomi- och personalsystem
- Ytterligare 150 myndigheter använder Agresso som ekonomisystem
- 150 använder Palasso som personalsystem

6 Exempel på servicecenter

Stora myndigheter har interna servicecenter

Ett antal stora myndigheter exempelvis Skatteverket, Försäkringskassan, Vägverket och Försvarsmakten har inrättat interna servicecenter. Dessa myndigheter siktar mot eller har redan uppnått i storleksordningen en halvering av resursbehovet för de tjänster som har lagts i servicecenter.

Genom interna servicecenter vid ett antal stora myndigheter samt Kammarkollegiets administrativa service hanteras redan en betydande del av ekonomi- och löneadministrationen i statsförvaltningen i någon form av koncentrerad lösning.

Uppskattningsvis berörs i dag omkring 100 000 av statsförvaltningens drygt 240 000 anställda av någon form av någon form av servicecenterlösning för vissa administrativa processer som redan existerar eller är under etablering.

Administrativ myndighetssamverkan – länsstyrelserna inför gemensam IT-enhet . . .

Under år 2008 bildas en gemensam IT-enhet för Sveriges 21 länsstyrelser. Formellt uppstår enheten den 1 januari 2009, men till dess ska en gemensam IT-chef vara på plats och den geografiskt spridda organisationen vara klar. Länsrådsgruppen har utsett Länsstyrelsen i Västra Götalands län till värd för enheten och det är där IT-chefen och en kärna av enhetens personal kommer att finnas. All IT-personal ska tillhöra IT-enheten, men i varje länsstyrelse kommer det fortsatt att finnas lokal IT-service.

IT-enheten ska ge IT-stöd till alla länsstyrelser, men ha sin hemvist hos en värdlänsstyrelse, som också är arbetsgivare. Enhetens grunduppdrag är att tillhandahålla samtliga länsstyrelser IT-stöd i form av drift, användarstöd och teknisk förvaltning av gemensamma, beslutade IT-system. Den ska ha ansvar för specifika utvecklingsuppdrag. Målet är att dessa funktioner ska utföras med minst bibehållen kvalitet och till lägre kostnader än i dag.

Länsstyrelserna ska gemensamt styra IT-enhetens verksamhet. På övergripande nivå kommer det att finnas skriftliga överenskommelser för var och en av länsstyrelserna. IT-verksamheten kommer att styras av en årlig verksamhetsplan, budget och uppföljning, med länsrådsmötet som fastställande instans. En särskild styr-

grupp kommer bland annat ha beställarrollen, bereda större frågor, lämna beställningar och följa upp IT-verksamheten. Vårdlänsstyrelsen ska ansvara för IT-verksamheten och rapportera till styrgruppen; den ska ha behövligt mandat och förfoga över IT-enhetens resurser. IT-enheten rapporterar till vårdlänsstyrelsens ledning.

...och gemensam löne- och ekonomiadministration

Länsråden fattade år 2005 beslut om en utvecklingsplattform för det ekonomiadministrativa området. I regleringsbrevet för år 2007 ställdes bland annat krav på att en gemensam redovisningsplan i ett gemensamt redovisningssystem skall vara i drift den 1 januari 2009 för samtliga länsstyrelser.

Uppdraget bygger på att vi de 21 länsstyrelser i princip bedriver samma verksamhet och därför har stora möjligheter och vinster med att samverka. Genom en samverkan kan den ekonomiadministrativa verksamheten effektiviseras. Dessutom är många länsstyrelser små och har svårt att själva bedriva större utvecklingsarbete, men tillsammans har de betydande resurser. Inom EA-uppdraget finns bland annat delprojekt för gemensam redovisningsplan, elektronisk fakturahantering, samordnad löneadministration och ledningsinformation. EA-uppdraget ska bidra till länsstyrelsernas utveckling och ta till vara samordningsvinster. Samordnade rutiner, rapporter, tekniska lösningar och liknande tas fram, som ska tillgodose behovet av ekonomisk information för en rad intressenter: regeringen, länsledningarna, chefer och medarbetare.

Ett av de områden som har valts är alltså samordnad löneadministration. Ett projekt pågår i syfte att skapa och genomföra en nationell modell för länsstyrelsernas löneadministration. Den bygger på egenrapportering och självservice och utgår ifrån den modell som har arbetats fram av länsstyrelserna i sydlänen (Kronobergs, Jönköpings, Kalmar, Blekinge, Skåne och Hallands län).

Länsrådsmötet beslutade år 2008 om en gemensam löneadministration baserad i Växjö vid Länsstyrelsen i Kronobergs län som ska vara helt genomförd under 2009. Redan under 2006–07 fördes löneadministrationen för fem sydlänsstyrelser över dit. Projektet syftar till att skapa en effektiv och billigare lönehantering med god service till länsstyrelserna, grundat på beräkningar i en nationell förstudie:

- Stordriftsfördelar uppstår när volymerna blir tillräckligt stora.
- Driftskostnaderna blir lägre när löneadministrationen koncentreras till ett kontor.
- Kompetensen är lättare att utveckla och underhålla med en samordnad löneadministration. En koncentration av kompetens kan leda till större utrymme för arbete med kvalitetsfrågor.
- Sårbarheten minskar då arbetet kan fördelas på flera vid frånvaro.

7 Utmaningsrätt – ett exempel på effektivisering i kommuner

Syftet med den kommunala utmaningsrätten är att pröva verksamheter som bedrivs av kommunen, såväl kostnads- som kvalitetsmässigt.²⁸ Enligt beskrivningen av den kommunala utmaningsrätten som metod är den största vinsten att anställda och företag kan bidra till att det uppstår helt nya och bättre sätt att utföra kommunal verksamhet på.

I dag har 15 kommuner antingen infört, eller håller på att införa utmaningsrätt. Utmaningsrätten har utformats något olika i de kommuner som har infört den, men huvudprincipen är densamma. Den som vill driva en verksamhet åt kommunen på entreprenad har rätt att utmana den kommunala verksamheten. Det kan även finnas möjlighet att rikta ett önskemål till kommunen om att en del av kommunens verksamhet ska säljas. Utmaningen innebär att någon lämnar ett önskemål om att en del av den kommunala verksamheten ska upphandlas eller säljas.

Utmaningsrätten måste marknadsföras

För att utmaningsrätten ska få någon verklig betydelse krävs att kommunen aktivt marknadsför möjligheten, både internt inom kommunorganisationen och externt till utomstående parter. Utmaningsrätten är en del av ett helt paket med möjligheter som finns för att öka mångfalden och förbättra den kommunala verksamheten.

²⁸ Beskrivningen av den kommunala utmaningsrätten är hämtad från www.svensktnaringsliv.se.

Vilka verksamheter kan utmanas?

Vilka delar av kommunens verksamhet som går att utmana skiljer sig från kommun till kommun, det är alltså upp till respektive kommun att välja vilka delar som omfattas. Samtliga kommuner som infört utmaningsrätt har bestämt att myndighetsutövning, strategiska ledningsfunktioner och vad som enligt lag eller förordning måste utföras av kommunen med egen personal inte kan utmanas.

Tillvägagångssätt

Verksamheten som är tänkt att utmanas måste vara definierbar och kunna avgränsas från den övriga verksamheten. En utmaning ska riktas till den nämnd som i dag driver den verksamheten som är tänkt att utmanas. Själva utmaningen behöver inte vara lång, men bör innehålla uppgifter om:

- vilken verksamhet i kommunen som utmanas,
- om hela eller delar av verksamheten utmanas,
- en beskrivning som visar att utmanaren är en trovärdig potentiell anbudsgivare på verksamheten, och
- en uttryckt vilja från utmanaren att själv driva den aktuella verksamheten.

Ärendets gång

När en utmaning kommer in till kommunen ska den berörda nämnden besluta om utmaningen godkänns eller inte. Hur en nämnd tar ställning till utmaningen bestäms av de lagar, inriktningsmål med mera som styr den verksamhet som utmanas. Om nämnden beslutar att utmaningen får avslag så ska det beslutet motiveras. Godkänns utmaningen kommer ett upphandlingsförfarande att genomföras. I upphandlingen blir den som ställde den ursprungliga utmaningen blir en av parterna. Det finns alltså ingenting som säger att den som tog initiativet till utmaningen även får uppdraget att driva verksamheten.

8 Servicecenterlösningar i några andra länder

Gemensamt för utvecklingen inom statsförvaltningarna i både Sverige, Danmark, Norge och Finland är att initiativ till servicecenterlösningar har tagits från en nivå som antingen har haft ett samlat ekonomi- och verksamhetsansvar för en relativt stor underliggande volym – verksamheter vid stora myndigheter i Sverige och ministerieledningar i Danmark – eller organ med ett klart mandat att driva utveckling för bättre kvalitet och minskade kostnader inom det administrativa området.

Inom statsförvaltningarna i Danmark, Finland och Norge har servicecenter skapats för myndighetsgemensam administrativ hantering.²⁹

Den finska statsförvaltningen

I Finland finns ett utvecklingsprogram som har inrättats av Statskontoret för att förbättra produktiviteten inom ekonomi- och personaladministrationen inom den finländska statsförvaltningen. Programmet har en ambition att öka arbetstillfredsställelsen hos personalen.

Bakgrunden till programmet är en splittrad verksamhet där ministerier och myndigheter använder egna system, arbetssätt och resurser på ett sätt som inte är effektivt för statsförvaltningen som helhet. Målsättningen är att skapa enhetlig och effektiv verksamhet genom att använda genom gemensamma metoder, praxis och mallar. En viktig del av helhetslösningen är serviceenheter som tillhandahåller ekonomi- och personaladministrativa tjänster.

Programmet har en överordnad styrgrupp med medlemmar från olika departement. Styrgruppen ansvarar bl.a. för programmets strategiska inriktning, kommunikation till intressenter och godkännande av de i programmet ingående projekten. Programmet är indelat i initiativområden för personaladministration, ekonomiadministration, administration av IT-lösningar samt servicecenterverksamhet. Varje initiativområde består i sin tur av ett antal projekt.

Inom initiativområdena ekonomi- och personaladministration är målsättningen att förenkla och samordna processer, arbetssätt och informationsinnehåll. Servicecenterinitiativet är inriktat på att defi-

²⁹ Avsnittet bygger på Ekonomistyrningsverket (2007a) och Ekonomistyrningsverket (2007b).

niera en gemensam hantering som kan tillämpas för hela administrationen.

I Finland räknar man med att av de totalt 7 500 årsarbetare som arbetar med administration genom tillkomsten av servicecenter ska reduceras till cirka 5 000 varav 1 000 ska finnas i servicecenterorganisationen. Man arbetar också med att minska antalet servicecenter från fem (5) till ett (1) för att därefter eventuellt överväga en konkurrensutsättning.

Den danska statsförvaltningen

I Danmark har varje departement utarbetat en effektiviseringsstrategi för sitt verksamhetsområde. Effektiviseringsstrategierna är utformade kring "politikker" och insatsområden. "Politikker" handlar om hur olika aktiviteter kan främja och säkerställa effektivitet och kvalitet i lösningen av uppgiften. Insatsområdena beskriver vilka områden som har speciellt fokus under en given period, det kan t.ex. avse en organisatorisk enhet eller en viss uppgift. Effektiviseringsstrategierna är ett redskap i departementets koncernstyrning. De ska presenteras på departementens webbsidor för att sprida goda exempel och få till stånd ett erfarenhetsutbyte mellan departementen.

Ett antal departement har under de senaste åren valt att organisera de administrativa funktionerna i centra som betjänar såväl departement som institutioner inom departementets område. Motiven för att etablera dessa har varit effektivisering, kvalitets- och kompetensutveckling samt flexibilitet och driftssäkerhet. Genom det kund-leverantörsförhållande som uppstår kommer resonemang om kostnader och kvalitet till stånd på ett annat sätt än tidigare.

Ministerierna har olika sätt att organisera administrativa centrum. Vissa centrum utgör självständiga serviceenheter, andra är underordnade ett departement eller en myndighet. Det är också en skillnad i vilka områden man valt att samarbeta kring. Vanligaste samarbetsområde är IT där åtta av 13 ministerier har gemensam IT-funktion och fyra överväger eller är på gång med att etablera gemensam funktion. Övriga områden som är föremål för samarbete är ekonomi, lön/personal och inköp. Hittills har administrativa centrum etablerats på frivillig basis men regeringen håller för närvarande på med en översyn av den framtida strategin med ambitionen att effektivisering ska ske genom obligatorium.

I Danmark har ytterligare ett centralt initiativ tagits. En studie gjord av konsultföretaget Accenture visade på stora skillnader mellan verksamheter som inte hade stöd av servicecenter och sådana som hade det, men också mellan de olika servicecenter som flera ministerier har byggt upp. Ett ministerieövergripande grepp bedömdes behövas. Efter politiskt initiativ togs inom Finansministeriet.

Frågan behandlades i regeringens "oekonomiutvalg" (ekonomiska kommitté) som önskade en grundligare beskrivning av ett sådant "business case" och ett förslag till genomförandeplan. Oekonomistyrelsen hade några dagar före vårt besök i juni i år fått i uppdrag att medverka i detta arbete genom bland annat processanalyser och förslag till hur en struktur för en ministerieövergripande servicecenterlösning skulle kunna se ut. Avsikten är att ett förslag till lösning, med implementeringsplan och bedömda kostnader och effekter ska vara framme i oktober år 2007. För medverkan i arbetet avsatte Oekonomistyrelsen på några dagar i samråd med Finansdepartementet två högre chefer samt 15 heltidsarbetskrafter. Därutöver har man upphandlat McKinsey som stöd i arbetet.

Utvecklingen i Danmark tyder på att ministeriegränser kan utgöra likartade hinder för att nå en effektiv stordrift i servicecenterlösningarna som myndighetsgränserna i Sverige.

Den norska statsförvaltningen

I Norge tillhandahåller Center för statlig ekonomistyrning via sina serviceenheter tjänster för budgetering, redovisning och lön till ca hälften av myndigheterna. Kunderna betjänas från centrets olika regionkontor och från centralenheten.

De olika regionkontoren erbjuder sina tjänster till specifika kundgrupper beroende på departementstillhörighet. Uppdelningen på olika departementsområden görs för att serviceenheterna skall bli specialister på olika sektorer och på det sättet kunna bidra till verksamheternas arbete med att förbättra sina ekonomifunktioner och sin ekonomistyrning.

Center för statlig ekonomistyrning är ett expertorgan för verksamhets- och ekonomistyrning underställt finansdepartementet. Centret har som uppgift att verka för effektiv resursanvändning i staten genom kompetensutveckling, rådgivning, utveckling av metoder och verktyg samt genom att ge statliga verksamheter tillgång till systemlösningar och ekonomitjänster.

Referenser

SOU och Ds

SOU 1979:23. Avgifter i staten.

SOU 1996:14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område.

SOU 2007:96. Avgifter.

SOU 2008:22. Ett stabsstöd i tiden.

Ds 1988:34. Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik.

Övrigt tryck

Ekonomistyrningsverket. 2006a. Frysningen 2005 – begränsningar av myndigheternas anslagssparande och anslagskredit. Rapport 2006:3.

Ekonomistyrningsverket. 2006b. Verksamhetsanpassning av vissa regler. Rapport 2006:30.

Ekonomistyrningsverket. 2007a. Gemensamma lösningar för effektivare administration. Rapport till regeringen. Bedömningar, förslag och bakgrund. Rapport 2007:33.

Ekonomistyrningsverket. 2007b. Förstudie om ramavtal och administrativ effektivisering. Dnr 53-724/2007.

Ekonomistyrningsverket. 2008. Tydligare styrning av avgiftsbelagd uppdragsverksamhet. Rapport 2008:23.

Riksrevisionsverket. 1999a. Myndigheters finansiering i ett besparingskede. Rapport 1999:34.

Riksrevisionsverket. 1999b. Myndigheters agerande i ett besparingskede – den interna organisationen. Rapport 1999:35.

Verket för förvaltningsutveckling. 2007. Ökad användning av offentlig elektronisk handel. Rapport 2007:4.

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. Könnsdiskriminerande 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 överskuldssatta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv 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.

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 barnåktenskap – 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 stabstöd 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]

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]