

Per Molander
Jan-Eric Nilsson
Allen Schick

Vem styr?

SNS författningsprojekt

SNS Förlag

VEM STYR?

Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna

Böcker från SNS författningsprojekt

Samhällskonsten – OLOF PETERSSON, 1999

Sveriges konstitutionella urkunder, 1999

Sveriges författning efter EU-anslutningen – KARL-GÖRAN ALGOTSSON, 2000

Europas författning, 2000

Vägar förbi och igenom partier – DAG ANCKAR, LAURI KARVONEN,

GUY-ERIK ISAKSSON, 2001

Äganderätt och demokrati – KARL-GÖRAN ALGOTSSON, 2001

Att förbättra demokratin – ROGER D. CONGLETON, 2002

Effekter av valsystem – CARSTEN ANCKAR, 2002

Vem styr? – PER MOLANDER, JAN-ERIC NILSSON, ALLEN SCHICK, 2002

Per Molander, Jan-Eric Nilsson,
Allen Schick

Vem styr?

Relationen mellan regeringskansliet
och myndigheterna

SNS Förlag
Box 5629
114 86 Stockholm
Telefon 08-507 025 00
Telefax 08-507 025 25
E-post order@sns.se
Hemsida: www.sns.se

Studieförbundet Näringsliv och Samhälle är ett fristående nätverk av ledande beslutsfattare i privat och offentlig sektor med engagemang i svensk samhällsutveckling. Syftet är att skapa underlag för rationella beslut i viktiga samhällsfrågor genom forskning och debatt.

SNS författningsprojekt analyserar konsekvenserna av konstitutionella förändringar. Sverige står inför ett stort antal författningspolitiska handlingsalternativ. Projektets uppgift är att ge ett systematiskt kunskapsunderlag för dessa konstitutionella vägval. Forskningsprojektets huvudfinansier är Knut och Alice Wallenbergs Stiftelse. Projektets hemsida <http://www.const.sns.se>

Vem styr? Relationen mellan regeringskansliet och myndigheterna

Per Molander, Jan-Eric Nilsson, Allen Schick

Första upplagan

Första tryckningen

© 2002 SNS Förlag

Omslag och grafisk form Göran Eklund

Sättning FaktorsTjänst AB

Tryck Elanders Graphic Systems, Angered 2002

ISBN 91-7150-868-6

INNEHÅLL

Förord 7

1. Vad är problemet? 9

- 1.1. Sveriges administrativa tradition i ett internationellt perspektiv 9
- 1.2. Problembild 11
- 1.3. Tidigare utredningsarbete 13
- 1.4. Vår ansats 15

2. Kontinuitet och förändring i svensk statsförvaltning 18

- 2.1. Från stabilitet och homogenitet till förändring och fragmentering 18
- 2.2. En ofullbordad reform 20

3. Principal/agent-problemet och dess botemedel 22

- 3.1. Relationen mellan politik och administration 22
- 3.2. Partsrelationens grundläggande beståndsdelar 24
- 3.3. Principal/agent-relationens inneboende problem ... 26
- 3.4. ... och sätt att lösa dem 29
- 3.5. Principal/agent-problemet i offentlig sektor 31

4. Statsförvaltningens bemanning och organisation 37

- 4.1. Regeringskansliet 38
- 4.2. Myndigheter och departement – tre exempel 40
- 4.3. Rekrytering och utnämning 46
- 4.4. Råder det obalans? 49
- 4.5. Organisation 50

5. Föreskrifter, budgetstyrning och uppföljning 53

- 5.1. Lagar och förordningar 53
- 5.2. Budgetprocessen 55
- 5.3. Kontroll och revision 56
- 5.4. Myndighetsstyrning i praktiken 60
- 5.5. Litar parterna på varandra mindre än tidigare? 68
- 5.6. Slutsatser 70

6. Reformen i Storbritannien och Nya Zeeland 73

- 6.1. Storbritannien: Styrning via myndigheter 74
- 6.2. Nya Zeeland: Styrning via kontrakt 85
- 6.3. Slutsatser 91

7. Vem styr? 93

- 7.1. Styrning via dialog 93
- 7.2. Det frånvarande departementet 96
- 7.3. Storbritannien eller Nya Zeeland? 98

8. Hur etablerar vi ett bättre förhållande? 101

- 8.1. En glimt från historien 101
- 8.2. Diagnos 103
- 8.3. Erfarenheter från andra länder 106
- 8.4. En väg för Sverige: Att stärka politiken i förvaltningen 107
- 8.5. Förslagen i sammandrag 115

Referenser 116

Författarna 120

"Regeringen styr riket", slår regeringsformen fast i sitt första kapitel. Det sjunde kapitlet, som beskriver de praktiska aspekterna av regeringsarbetet, inleds med (1§) "För beredningen av regeringsärenden skall finnas ett regeringskansli", varefter sägs (§2) "Vid beredningen av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter". Ansvars- och arbetsfördelningen mellan Regeringskansliet och myndigheterna regleras inte vidare i regeringsformen utan är resultatet av en praxis som vuxit fram under ganska lång tid. Dagens svenska struktur med ett mycket litet regeringskansli och en långt driven självständighet för myndigheterna är dock inte fullt så gammal som många tror. Även om fröet till denna struktur finns redan i den förvaltning som etablerades under 1600-talets första hälft, är vad som ibland kallas den svenska förvaltningsmodellen väsentligen ett 1900-talsfenomen.

Stora förändringar under efterkrigstiden och i synnerhet under 1900-talets sista decennier gör det motiverat att åter ta upp frågan om dagens organisation av statsförvaltningen är funktionell. Förvaltningsreformer i andra länder kan ge intressanta ingångar till den diskussionen och spelar en viktig roll i rapporten. Samtidigt bör det understrykas att varje land har stor frihet i valet av förvaltningsstruktur; EU-medlemskapet leder inte annat än indirekt till några anpassningskrav på detta område.

Rapporten har skrivits inom ramen för SNS Författningsprojekt. Motivet för att den förvaltningspolitiska problematiken har tagits upp är inte att de förändringar vi anser nödvändiga skulle kräva några författningsändringar; i själva verket är vår slutsats den motsatta. Snarare handlar det om att skapa en förvaltningsstruktur som förverkligar den nu gällande regeringsformens ambition att regeringen skall styra riket. Vår bedömning är att en förskjutning av politikens fokus och en omDispositionering av administrativa resurser är tillräckliga. För ett bevarande av den svenska förvaltningsstrukturen i stort talar också att den i andra avseenden har värdefulla egenskaper, såsom regeringsledamöternas kollektiva ansvar, offentlig-

hetsprincipen och hög rättssäkerhet. De slutsatser och rekommendationer som presenteras är författarnas egna.

En referensgrupp bestående av personer med erfarenhet från Regeringskansli och myndigheter, under ordförandeskap av Nils Gunnar Billinger, har varit knuten till projektet. Värdefulla synpunkter på manuskriptet har också lämnats av Daniel Tarschys och kollegor på SNS.

Stockholm i februari 2002

Per Molander

Jan-Eric Nilsson

Allen Schick

1. Vad är problemet?

1.1. Sveriges administrativa tradition i ett internationellt perspektiv

Runt om i västvärlden bildas myndigheter som är fristående från respektive lands regering och dess ministerier. I Storbritannien finns idag fler än 130 myndigheter (*agencies*) som utför arbete som tidigare gjordes av ministerierna; tre fjärdedelar av statstjänstemännen arbetar nu inom ramen för en genomgripande *Next Step*-strategi. I Nederländerna går verksamheten under beteckningen *agentschappen*. Nya Zeeland använder sig av formella kontrakt mellan ministerium och utförande departement. Också länder som USA, Australien och Japan genomgår en likartad men inte lika genomgripande förändring. Tidigare centralplanerade ekonomier i Öst- och Centraleuropa, liksom ett antal utvecklingsländer, försöker också till skapa autonoma administrativa enheter. Även om erfarenheterna av omvandlingen inte är odelat positiva, används den för att påskynda ekonomisk utveckling och i synnerhet för att säkerställa en hög standard inom den statliga administrationen.

Det finns betydande skillnader i förfarandet mellan de länder som inrättat fristående myndigheter. Medan somliga av de nya myndigheterna utför standardiserade administrativa arbetsuppgifter på armlängds avstånd från sina moderministerier, producerar andra tjänster av en art som i vissa länder levereras av statligt ägda företag. Åter andra har arbetsuppgifter som utgör en del i formuleringen av ett lands politik. Trots skillnader är den gemensamma tendensen att inom ramen för en i princip oförändrad offentlig verksamhet dela upp statens olika uppgifter mellan ministerium och myndighet. Begreppspar som strategiformulering/genomförande, regelutformning/praktisk tillämpning eller politiska mål/implementering ger en antydning om den arbetsfördelning som ligger i centrum av omvandlingen. Förändringarna utgör delar av en mer generell process som också innefattar begrepp som prestationsmätning, ansvarsutkrävande, delegering, ökade valmöjligheter liksom tillgänglighet och konkurrens (för en översikt se OECD 1995).

Med nästan fyra århundraden av fristående myndigheter och en lång historia av kommunalt självbestämmande borde Sverige stå mitt i utvecklingsfåran för den nya processen. Det lilla regeringskansliet – statsrådsberedningen, departementen och en förvaltningsavdelning – och det stora antalet fristående myndigheter har överlevt statens omvandling från nattväktarstat med begränsade arbetsuppgifter till en välfärdsstat vars verksamheter påverkar snart sagt varje del av samhället. De erfarenheter från Sverige och andra länder som behandlas i denna rapport tyder visserligen på brister i departementens styrning av myndigheterna, men oavsett vilka brister den svenska administrationen kan uppvisa kommer landet också fortsättningsvis att administreras enligt de traditionella huvudlinjerna.

Just därför att den svenska versionen av fristående myndigheter kommer att bestå är det desto viktigare att belysa de brister som är förenade med modellen. Den viktiga brist vi ser gäller fördelning och utkrävande av ansvar. Grundläggande tankar om ansvarsutkrävande i demokratiska stater förutsätter att administrativa enheter står till svars inför de politiska huvudmännen, så att dessa kan fatta beslut om lämplig politik, om vilka medel som skall anförtros till myndigheterna och om det finns anledning att ändra myndigheternas instruktioner eller allmänna regelverk. Slutsatsen i rapporten är att det finns anledning att stärka Regeringskansliets förmåga att styra och kontrollera sina myndigheter; det krävs en tydligare politisk styrning.

När man studerar relationen mellan departement och myndighet är det också rimligt att ställa frågan om de problem man finner beror på att kraven på en regerings maktutövning förändrats över tiden eller om det är fråga om gamla problem som tidigare ignorerats. Kan det vara förbudet mot ministerstyre – vilket förhindrar inblandning i beslut som berör individer eller juridiska personer, men som ofta givits en mer generell uttolkning än så – som begränsar förmågan att genomskåda den djupare innebörden av relationen mellan parterna? Eller är enskilda departement och Regeringskansliet som helhet idag sämre rustade att ge myndigheterna tydliga instruktioner? Är man i Regeringskansliet mindre benägen att följa upp vad myndigheterna gör, hur anslagen används och vad det egentliga resultatet av verksamheten blir? Är fristående myndigheter med goda resurser mindre benägna än tidigare att ta till sig instruktioner från politiska uppdragsgivare? Frågor av denna art är inte av intresse bara för Sverige utan också för alla de andra länder som har bör-

jat använda sig av fristående myndigheter eller som står i begrepp att göra detta.

Även om myndighetsstrukturen i Sverige har en lång historia bakom sig, har relationen mellan parterna i den statliga sektorn förändrats under senare år. Under 1980-talet analyserade flera utredningar svårigheterna att styra den offentliga administrationen (RRV 1994). De förändringar som genomfördes i slutet av 1980- och början av 1990-talet utgick från tanken om resultatstyrning, och var ett försök att återupprätta och förtydliga den politiska styrningen. Förändringarna innebar att Regeringskansliet bättre skulle beskriva vad man förväntade sig av sina myndigheter. I gengäld gavs myndigheterna rätt att självständigt förfoga över anslag för administrativa ändamål samtidigt som man avkrävdes en bättre avrapportering av vad som åstadkommits.

I mitten av 1990-talet infördes också en ny statlig budgetprocess (Molander 1999). Ett treårigt utgiftstak, beslutat av riksdagen, lägger grunden för ett längre tidsperspektiv i budgetarbetet. De nya principerna innebär också att högre krav ställs på departementens och myndigheternas förmåga att förutsäga kostnadsutvecklingen. Utgiftstaket innebär bland annat att den politiska nivån i ett tidigt skede måste få signaler om skenande kostnader. De regler som styr budgetprocessen och som avgör hur finansiell styrning delegeras från riksdagen till regeringen finns nu också samlade i en särskild budgetlag.

Budgetprocessen har utvärderats av såväl riksdagen som av en statlig utredning (Riksdagen 2000, SOU 2000:61). Inga väsentliga förändringar har föreslagits. Budgetsystem och principerna för resultatstyrning kan därför anses vara etablerade i den svenska förvaltningen och utgör utgångspunkter för den fortsatta diskussionen.

1.2. Problembild

Även om Sverige tycks ha ett försprång i jämförelse med de länder som nu är i färd med att skapa fristående myndigheter, ger redan en snabb granskning av likheter och skillnader mellan länderna upphov till frågor. Den problembild som föranlett denna rapport kommer att fördjupas i kommande kapitel, men vi vill redan här peka på följande företeelser:

- *Bemanning:* Omkring 200 000 personer arbetar i den svenska statsförvaltningen varav cirka 2 500, dvs. något mer än en procent, är anställd-

da i Regeringskansliet (exklusive utrikesförvaltningen). Den brittiska omvandlingen av enheter som tidigare utgjort delar av ett ministerium till fristående myndigheter har lett till en personalfördelning om cirka 75 procent vid myndigheterna och 25 procent i departementen. En myndighet (Civil Service College) har till och med återförts till moderministeriet. Är det effektivt, eller ens möjligt, att som i Sverige använda omkring 100 manår för att styra cirka 300 myndigheter?

- *Resultatstyrning i praktiken:* Resultatstyrning förutsätter att departementet klart formulerar sitt uppdrag till en myndighet, följer upp och utvärderar. Inte minst på grund av den otillräckliga bemanningen har man ofta svårt att klara denna uppgift. I en enkät har också myndigheterna indikerat att man i Regeringskansliet saknar en likvärdig partner att kommunicera med (ESV 1999). Har Regeringskansliet tillräcklig kapacitet för att fylla sin roll när politiskt fattade beslut skall verkställas?
- *Politiskt och administrativt ansvarsutkrävande:* I frånvaro av politiska instruktioner tvingas myndigheterna ofta att själva ta beslut om frågor som i grunden är av politisk natur. På motsvarande sätt sköts produktionen av barnomsorg, grundutbildning, hälsovård och äldreomsorg av kommuner och landsting på uppdrag av regering och riksdag. Regionala och lokala försäkringskassor har ansvar för utbetalningar enligt socialförsäkringslagen. Också i dessa relationer finns en obalans mellan makt och ansvar. Riskerar detta att suddas ut gränserna mellan parterna? Blir det svårt att utkräva ansvar av politiska makthavare till följd av att rollerna hos respektive part inte är tillräckligt tydliga?
- *Anslag som administreras i Regeringskansliet:* Under senare år har Regeringskansliet avsatt allt mer av sina knappa resurser för att administrera anslag, en uppgift som normalt sköts av myndigheterna. Utgör detta ett hot mot grundlagens krav på likabehandling av individer och kommuner (Riksdagens revisorer 2001)? Inkräktar ett sådant förfarande på fördelningen av arbetsuppgifter mellan politiker och tjänstemän?
- *Chefstillsättning:* Under de senaste årtiondena har en ökande andel av de högre cheferna vid såväl regeringskansli som myndigheter rekryterats bland personer med politisk bakgrund. Samtidigt minskar antalet medlemmar i de politiska partierna. Som en följd av den krympande rekryteringsbasen riskerar det att bildas en politisk-administrativ elit som har svaga kontakter med de människor som man valts av. Finns det en risk för att gränserna mellan politik och förvaltning suddas ut till

följd av att personer på respektive sida då och då byter position – politiker blir chefstjänstemän och vice versa?

- *Reaktioner på budgetöverskridanden:* De nya budgeteringsprinciper som gäller sedan januari 1997 förutsätter att såväl departement som myndigheter är uppmärksamma på inkomst- och i synnerhet utgiftsutvecklingen. Varje myndighet skall därför på ett tidigt stadium förvarna om förändringar av framtida utbetalningsströmmar och varför sådana förändringar inträffar. Det finns viktiga exempel på att detta inte fungerat på avsett sätt; betydande överskridanden har drabbat vissa anslag. Är nuvarande styrsystem förmöget att upptäcka hot mot den finansiella balansen i stora utgiftssystem och initiera en diskussion om motåtgärder?

1.3. Tidigare utredningsarbete

Som framgått är flera av de problem som rapporten behandlar nya till sin karaktär. Många av de frågor som behandlas tillhör å andra sidan de permanenta problemen i offentlig administration och har varit föremål för ett antal utredningar under 1980- och 1990-talen.

En parlamentarisk utredning under ledning av Daniel Tarschys – Förvaltningsutredningen – analyserade i slutet av 1970-talet bland annat den autonomi som Sveriges administrativa tradition ger åt statliga myndigheter (SOU 1983:39). Man ställde frågan om den politiska nivån har full kontroll över förvaltningsapparaten, inte minst mot bakgrund av den paragraf i grundlagen som förbjuder ministerstyre (RF 11:7). Myndigheternas betydande autonomi har gång efter annan framhållits som värdefull. Samtidigt måste varje demokratiskt system säkerställa den politiska kontrollen av beslutsprocessen. Om regeringens ansvar gentemot riksdagen och riksdagens ansvar gentemot väljarna skall vara något annat än formaliteter, måste regeringen kunna styra myndigheternas verksamhet för att säkerställa att politiska beslut genomförs.

Utredningen fann att regeringen inte utnyttjar de möjligheter att styra som den är utrustad med, och det fanns två orsaker till detta. För det första har varken riksdag eller regering den kapacitet som krävs för att ingripa i den administrativa implementeringsprocessen. För det andra tycks det politiska systemet sakna ambitionen att ingripa. Konsekvensen blir att det inte sällan är tjänstemän snarare än politiskt valda representanter för folket som fattar viktiga beslut med politisk innebörd.

En förklaring som framfördes var att viktiga arbetsuppgifter successivt har förts över från politiska till administrativa myndigheter utan att de samlade konsekvenserna för styrning och funktion har beaktats. Även om försök har gjorts att öka den politiska kontrollen av verksamheten, har detta inte varit tillräckligt för att kompensera förvaltningens successivt allt större kunskapsövertag om de verksamheter man bedriver. Beslutanderätten har dessutom överlämnats från en hierarkisk nivå till en annan utan att system för att övervaka och följa upp utfallet av verksamheten tillskapats. Detta har i sig försvårat möjligheterna att utkräva ansvar. Utredningen förordade därför att styrningen och kontrollen av den verksamhet som utförs av myndigheter förbättras.

En annan av utredningens slutsatser rörde regeringens formella mandat. Författningen är kortfattad såväl när det gäller regeringens uppdrag från riksdagen som beträffande relationen mellan regering och myndighet. Konsekvensen har blivit att beprövad erfarenhet avgör ansvarsuppdelningen. Den budgetlag som nyligen antagits har, å andra sidan, formaliserat regeringens respektive riksdagens roll i den årliga budgetprocessen.

Verksledningskommittén (SOU 1985:40) granskade i första hand den interna styrningen av en myndighet, i synnerhet relationen mellan dess generaldirektör och styrelse. Man studerade några alternativa modeller för styrelserepresentation, i första hand för att säkerställa ett folkligt inflytande över myndighetens aktiviteter, exempelvis genom att använda sig av lekmannarepresentanter. Man behandlade också relationen mellan regering och myndighet och noterade på samma sätt som Förvaltningsutredningen att möjligheten för regeringen att styra myndigheterna är betydande och inte begränsas av förbudet mot ministerstyre. Det är möjligt för regeringen att exempelvis i ett regleringsbrev ge långtgående instruktioner, så länge detta inte har direkta konsekvenser för enskilda individer eller juridiska personer.

Flera utredningar har behandlat följderna av Sveriges medlemskap i EU för statsförvaltningen (se exempelvis SOU 1993:80 och Statskontoret 2000). En konsekvens av medlemskapet har varit att myndigheternas arbetsbelastning ökat. Stundtals har också den svåra frågan om arbetsfördelningen mellan regeringskansli och myndighet ställts på sin spets, när myndigheter tvingas att i EU-sammanhang representera en svensk (politisk) uppfattning som inte alltid utarbetats i samråd med ansvarigt departement.

Den förvaltningspolitiska kommissionen (SOU 1997:57 och ett antal

bakgrundsrapporter) genomförde en bred genomgång av problem inom den offentliga förvaltningen; styrning, uppföljning och revision, utnämningsspolitik, etiska frågor etc. ingick i arbetet. Utan att gå in på enskildheter i det omfattande material som publicerades kan man konstatera att flera av utredningens slutsatser sammanfaller med dem som dras i denna bok. Man behandlade exempelvis generella styr- och ledningsproblem, den otillräckliga kontrollen av stora resursflöden (i synnerhet transfereringar) och behovet av ökad transparens både i beslutsfattandet i allmänhet och när det gäller utnämningsspolitiken.

Ett seminarium som anordnades av Expertgruppen för Studier i Offentlig Ekonomi (ESO) i juni 1998 behandlade Regeringskansliets organisation (jfr ESO 1998). Några av de observationer som gjordes passar väl in i den problembild som gavs i avsnitt 1.2 ovan. Rapporten illustrerar också problemet med att ta steget från diagnos till att föreslå lämpliga åtgärder. Ett vanligt förhållningssätt är således att rekommendera enstaka och isolerade förändringar utan att ta hänsyn till det sammanhang som sådana förslag skall ingå i. Tillskapandet av en ständig sekreterare på varje departement som utses på administrativa meriter är ett exempel. Detta är knappast tillräckligt för att säkerställa kontinuitet, så länge de förfaranden som idag tillämpas för att utse chefer för myndigheter och departement inte förändras.

Regeringskansliet analyseras från ett antal infallsvinklar – med avseende på storlek, arbetsuppgifter, intern effektivitet etc. – i en rapport av Forss (2000). Vi använder en del av rapportens siffermaterial, och dess huvudslutsatser sammanfaller med våra, om än av delvis andra skäl. Regeringskansliet har över åren låtit genomföra ett betydande antal utredningar för att belysa olika aspekter av sin verksamhet, och man har också ställt viss statistik till förfogande för vårt arbete.

1.4. Vår ansats

Moderna samhällen kännetecknas av en långtgående specialisering och arbetsdelning. Den process som innebär att människor blir allt mer specialiserade är en av de viktigaste förklaringarna till ekonomisk tillväxt och förbättrad välfärd men är på samma gång en källa till många problem. Så snart en individ utför arbetsuppgifter för någon annan så finns det behov av någon form av överenskommelsen dem emellan, formell eller underförstådd. Uppgörelsen måste vara tillräckligt väl specificerad för att få parterna att uppfylla sina respektive förpliktelser.

Begreppsparet *principal/agent*¹ har utvecklats för att analysera det sätt på vilket privata kontraktsrelationer fungerar, men det används också allt mer för att tolka relationerna mellan olika parter inom offentlig sektor. Den kedja av relationer som går från väljare till riksdag och vidare genom regeringen till myndigheter utgör en kedja av sådana *principal/agent*-relationer, där vårt fokus ligger på kedjans sista länk. Detta sätt att beskriva relationen ger en långt ifrån komplett beskrivning av parternas inbördes relation, vare sig i privat eller i offentlig sektor. Modellens förtjänster ligger i dess fokusering på förekomsten av två parter – principalen/departementet och agenten/myndigheten – och de tankar som denna fokusering ger. En enkel version av modellen presenteras i kapitel 3.

Mer eller mindre strukturerade relationer mellan två parter är givetvis inte en ny företeelse. Det är å andra sidan rimligt att tänka sig att samhällets utveckling för med sig krav på att förtydliga och i viss utsträckning formalisera tidigare underförstådda sociala relationer. Sociologen Max Weber såg också övergången från *Wertrationalität* (värderationalitet) till *Zweckrationalität* (ändamålsrationalitet), med ett åtföljande inslag av formella relationer, som en av moderniseringens grundpelare.

Relationen är inte ett isolerat möte utan en del av en ständigt fortgående process. Departement och myndigheter är sedan länge sammanflätade av en mängd informella och underförstådda överenskommelser som gör att de två parter som är formellt oberoende av varandra ändå kan interagera på ett förtroendefullt sätt. Vi kommer att tolka detta som relationskontrakt (*relational contract*).²

Resultatstyrningen och den decentralisering av kontrollen över administrativa resurser som infördes under 1990-talet var ett nödvändigt första steg i en process för att formalisera relationerna mellan parterna. Men det var en otillräcklig förändring. Regeringskansliets behov av resurser för att vägleda de myndigheter man formellt är huvudman för utgjorde inte en del av problembilden. Inte heller ställdes huvudmannens bristande intresse för styrning i förgrunden. Det har också ett egenvärde att faktiskt följa upp och systematiskt utvärdera vad som har åstadkommit med de reformer som genomförts; att underlåta detta utgör ett av de största hoten mot möjligheterna att förnya den offentliga förvaltningen (Schick 2000).

1 Det engelska uttrycket *principal/agent*-modellen är vedertaget och saknar en tillfredsställande svensk översättning, varför vi stundtals kommer att använda begreppet i den följande texten.

2 Inom spelteori analyseras detta som ett upprepat spel; se t.ex. Fudenberg och Tirole (1991).

Vårt arbete omfattar långt ifrån alla aspekter av styrning i offentlig sektor, och vi kommer att återvända till frågor som diskuterats tidigare och till observationer som gjorts av andra. Men vår förståelse av relationen mellan parterna färgas av de analytiska glasögon som *principall/agent*-teorin ger. Vi kommer därför att behöva beskriva vår tolkning av vad ett kontrakt är, oavsett om detta är formellt eller underförstått; vi tolkar innebörden av en relation där de två parterna har olika mycket information; och vi tar ställning till de problem som kommer sig av att parternas preferenser kan skilja sig åt.

Denna modellvärld beskrivs närmare i kapitel 3, medan kapitel 2 dessförinnan ger vår bild av hur Sveriges statsförvaltning har omvandlats under de senaste årtiondena. Särskilt viktigt är det att försöka förstå varför de problem som vi ser har uppstått just nu; står förklaringarna att finna i några specifika företeelser i landets offentliga förvaltning eller handlar det om långsiktiga trender som successivt har lett fram till dagens situation? Två kapitel ägnas åt att med en större detaljeringsgrad gå igenom relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Kapitel 4 ägnas åt bemannings- och organisationsfrågor, medan kapitel 5 behandlar mer formella inslag i relationerna: lagar och förordningar, budgetprocessen och revisionsverksamheten. Kapitel 6 ger en beskrivning av de reformer som genomförts i Storbritannien och Nya Zeeland. I kapitel 7 drar vi samman några observationer från den empiriska genomgången. Kapitel 8 sammanfattar våra slutsatser och ger ett antal policyrekommendationer.

De problem som rapporten behandlar är som redan nämnts bara delvis nya, och flera av dem har berörts i tidigare utredningar. Enligt vår uppfattning rör det sig emellertid inte om ett antal separata problem, så som de tidigare ofta behandlats; i den problembild som kort beskrevs i avsnitt 2 finns ett mönster. Vad som kan se ut som disparata frågor är i själva verket symptom på ett djupare liggande problem, som sammanhänger med fördelningen av politisk auktoritet och ansvar i den svenska statsförvaltningen. Den lösning vi förordar innebär därför en mer radikal förändring än vad som normalt har uppfattats som nödvändig. Det är inte någon konstitutionell nyordning som föreslås; snarare är det förändringar som krävs för att den nu gällande regeringsformens formulering att regeringen styr riket skall få ett reellt innehåll.

2. Kontinuitet och förändring i svensk statsförvaltning

2.1. Från stabilitet och homogenitet till förändring och fragmentering

Om svenska departement och myndigheter har samarbetat så länge, varför ifrågasätts nu förhållandet dem emellan av många? Är ifrågasättandet bara en intellektuell nyck, eller finns det bakomliggande förändringar som med rätta kastar tvivel över modellen med små departement och självständiga myndigheter?

En full genomlysning av dessa frågor skulle kräva en bred analys av förändringar i det svenska samhället som på olika sätt kan ha påverkat förhållandet mellan Regeringskansli och myndigheter. Måhända fungerar styrningen bäst när parterna i relationen har samma bakgrund och har en gemensam syn på statens roll – något som kanske gäller i mindre utsträckning i dag än tidigare. Måhända har interaktionen mellan parterna tappat i betydelse som resultat av en försvagad konsensus. Detta är i så fall en tendens som återfinns i många demokratier men som kan få större betydelse i Sverige med en i internationell jämförelse stor offentlig sektor.

Under den period då den offentliga sektorn expanderade snabbt – från omkring 1960 till åren kring 1980 – upplevde Sverige en snabb ekonomisk utveckling. Departement och myndigheter befolkades av människor med utpräglad samsyn. I årliga budgetförhandlingar diskuterades vilka utgifter som skulle öka, hur mycket personalen skulle växa osv. Dialogen fördes också i kommittéer med uppgift att analysera problem och föreslå lösningar, normalt i form av en utökad offentlig verksamhet. Stadigt stigande skatteintäkter säkrade finansieringen.

Expansionen ledde i sig till en obalans mellan departement och myndigheter. De senare blev fler och större, medan departementen inte växte i motsvarande grad. Huvuduppgiften för departementen blev att följa hur de offentliga medlen användes i stort snarare än att i detalj granska de enskilda anslagen. Information om prestationer och resultat visade sig också vara svår att få fram, och departementen blev allt mer beroende av myndigheternas vilja att dela med sig av sådan information.

Också förändringar i det parlamentariska landskapet bidrog till en förskjutning av balansen mellan politiker och tjänstemän och mellan departement och myndigheter. Genom regeringsskiftet 1976 kom en nästan halvsekkellång period av förståelse mellan politisk ledning och administration att ifrågasättas. Partibilden, som länge hade varit mycket stabil, började brytas upp, och regerandet blev svårare.

Utredningsväsendet har spelat en viktig roll i den fortgående policydialogen. Dess ledamöter har normalt hämtats från eliten inom politik och administration och, i begränsad omfattning, privat sektor. Analyserna och förslagen förankras bland berörda intressenter, och behovet av offentlig debatt, när förslagen väl är publicerade, bedöms av dessa intressenter ofta som begränsat. I så måtto kan kommittéerna, åtminstone i sin ursprungliga form, betraktas som konsensusbyggare bland berörda intressenter.

Med 1980-talet förändrades mycket av detta. Kommittéerna gavs kortare tid att arbeta och avkrävdes förändringsförslag som var politiskt svårare att förankra. Arbetsuppgifterna förändrades från att genomföra breda analyser med åtföljande genomgripande policyförslag till att mer handla om hur man kan lösa uppkomna specifika problem i ett existerande system. Man fick också i den s.k. begränsningsförordningen kravet på sig att finansiera eventuellt ökade utgifter med förslag om minskade utgifter på andra håll.

Mellan 1985 och 2000 omorganiserades också ett stort antal myndigheter eller fick nya uppgifter. Till bilden av förändringar i övrigt hör följande genomgripande förändringar i existerande lagstiftning:

- En större skattereform (1990–91).
- Avreglering av finansmarknaden (fullt genomförd 1988).
- En livsmedelspolitisk reform (1988–90; återkallad vid medlemskapet i EU).
- Avveckling av textilkvoterna (1988; dito).
- Avreglering av el- och telemarknaderna.
- En större pensionsreform (påbörjad 1984 och genomförd 2000).
- En större budgetreform (1992–96).
- Medlemskap i Europeiska Unionen.

Trots dessa genomgripande förändringar av politiken påverkades inte principerna för styrning av statsförvaltningen nämnvärt. Myndigheternas och Regeringskansliets roller, liksom förhållandet dem emellan, lämnades i stort sett intakta.

2.2. En ofullbordad reform

Sveriges övergång till resultatstyrning (tidigare kallad målstyrning) – beslutad 1988 och i princip genomförd 1993 – var ett barn av sin tid. Det sammanföll i tiden med motsvarande reformer i andra länder, som också de syftade till att förändra relationen mellan politik och förvaltning. Ministerier skulle distansera sig från operativa frågor, formulera mål för myndigheternas verksamhet och värdera verksamhetens resultat. Den svenska reformen hade mindre med begränsning av utgifterna än med förbättrad policy att göra. I denna omvandling ägnades begränsat intresse åt frågor om förvaltningens roll och struktur.

Men det är föga troligt att resultatstyrningsreformen hade blivit av om relationerna mellan Regeringskansli och myndigheter hade bedömts vara fullt tillfredsställande. Dessutom indikerar reformens begränsade framgång – en av utgångspunkterna för denna rapport – de problem som är förknippade med att formalisera vissa inslag i myndighetsdialogen som tidigare inte varit formaliserade, medan andra viktiga aspekter lämnas oförändrade.

Med reformen etablerades en treårscykel vid sidan av de årliga anslagen. Inför varje treårsperiod skulle varje myndighet genomföra en djupare analys av sin verksamhet på basis av instruktioner från överordnat departement. Mål och kriterier, databehov och annat som relaterade till styrningen av myndigheten skulle gås igenom. Treårsbudgeten skulle ge indikativa ramar för de kommande tre åren men myndigheterna fick stor frihet att bestämma om användningen av sina resurser inom givna totalramar. De s.k. ramanslagen gav också en viss frihet att föra över outnyttjade resurser från ett år till nästa.

Avsikten med reformen var att i grunden förändra dialogen mellan departement och myndigheter. Departementen skulle inte längre ägna sig åt operativa detaljfrågor, dvs. man skulle inte ge instruktioner om personal, lokaler, utrustning eller resor. På så sätt skulle tid frigöras för målformulering, utvärdering och planering för de närmaste åren. Fokus skulle ligga på prestationer och resultat snarare än på resursinsatser. Finansdepartementet betonade också att djupanalysen skulle täcka myndighetens hela verksamhetsområde, oberoende av finansiering (Kompletteringsprop. 1988, s. 8).

Reformen kom dock bara delvis att förverkligas. Myndigheterna fick större handlingsfrihet, men treårsbudgeteringen öppnade inte vägen för en djupare analys av mål, prestationer och resultat. Det behövs en specifik

kompetens och därutöver naturligtvis tid och i synnerhet (politiskt) intresse inom departementen för att utföra det arbete som reformen kräver. I avsaknad av detta får departementen problem att klara sin del av dialogen, även då man har att göra med kvalificerade myndigheter som försöker leva upp till reformens mål och principer. Myndigheten å sin sida får ingen kvalificerad samtalspartner på regeringssidan.

Vissa av problemen med de nya styrformerna var av övergående karaktär, men huvuddelen berodde på osäkra och, som det visade sig, felaktiga antaganden om hur parterna i relationen skulle uppträda när detaljfrågorna avförts från dialogen. Erfarenheterna av reformen visar att en budgetprocess styrs av underförstådda regler och principer som man tidigare inte insett och den är därför mindre flexibel än vad som antagits. För att åstadkomma grundläggande förändringar i statens resursanvändning måste sådana förhållanden beaktas. Resten av denna rapport utvecklar detta resonemang.

3. Principal/agent-problemet och dess botemedel

Ekonomisk teori ger oss verktyg för att tolka relationer mellan statsförvaltningens olika delar. Avsikten är att i detta kapitel redogöra för några sådana insikter. Vi inleder med att peka på några aspekter av relationen mellan dem som utformar respektive administrerar ett lands politik (se avsnitt 3.1). Detta är ett specialfall av den mera generella relationen mellan huvudman/principal och uppdragstagare/agent. Denna principal/agent-modell beskrivs i avsnitt 3.2, de problem som partsrelationen kan ge upphov till i 3.3 och de botemedel som finns i avsnitt 3.4. I det avslutande avsnittet 3.5 behandlas problem som är specifika för offentlig sektor.

3.1. Relationen mellan politik och administration

I alla demokratier måste statsförvaltningens politiska och administrativa sfärer på en gång vara sammankopplade och hållas åtskilda. Det krävs länkar dem emellan för att säkerställa att förvaltningen faktiskt genomför den politik som beslutats; ingen demokrati kan acceptera tjänstemän som negligerar de uppgifter som politiker ger dem. Men den livskraftiga demokratin måste också skydda sina myndigheter från direkt politisk inblandning för att kunna säkerställa likhet inför lagen och effektivitet. Den första aspekten motiverar varför administrativa organ måste underordnas politiska beslut, den andra legitimerar kravet på oberoende.

Såväl politiker som tjänstemän måste ständigt hantera denna balansgång mellan underordning och oberoende. Båda parter måste ha auktoritet och resurser för att utföra sina grundläggande uppgifter, och var och en måste avhållas från att inkräkta på den andra partens arbetsuppgifter. Konsekvensen blir en otydlig gräns som ständigt flyttas och omdefinieras av såväl lagstiftning som normerande praxis.

I vissa länder betonas behovet av politisk styrning, och då utgör ofta offentliga myndigheter en del av ett ministerium eller departement. En sådan statsförvaltning kännetecknas av ett begränsat antal stora ministerier.

När i stället det administrativa oberoendet står i fokus, tenderar aktiviteterna att spridas på ett flertal mindre och från departementen relativt oberoende verk och myndigheter.

I flertalet demokratier hanterades under 1800-talet nya uppgifter för statsmakten genom att tillskapa från ministerierna oberoende administrativa enheter. Även om principen om administrativt oberoende ännu inte existerade, var det allmänt accepterat att staten fungerar mer effektivt om administrationen avskärmas från direkt politisk inblandning (jfr Goodnow 1900, s. 22, för en tidig beskrivning av statens två uppgifter, politik och administration). När så administrationen växte och nya, fristående myndigheter ständigt tillkom, växte också oron för administrationens styrka relativt politiken, bristen på koordinering av administrationens olika delar liksom problem med att varje myndighet utvecklade sina egna administrativa förfaranden. Detta resulterade i en process i motsatt riktning med syfte att slå samman de tidigare fristående enheterna till funktionellt integrerade ministerier. Integreringen åtföljdes av andra innovationer för att effektivisera administrationen, såsom tjänstetillsättning baserad på förtjänst och skicklighet, standardiserade budget- och redovisningsförfaranden och enhetliga administrativa processer.

Under 1900-talet kom denna funktionellt integrerade modell att dominera. Detta skedde parallellt med framväxten av vertikalt integrerade företag där produktion och sammansättning av de varor som sedermera säljs på marknaden sker inom samma fyra väggar. Funktionell integration innebär att politiker och tjänstemän samsas inom ett och samma ministerium. Resultatet blir en lång hierarkisk befälskedja, som används för att koordinera och styra verksamheten. Den integrerade organisationen ansågs minska såväl administrationskostnaderna som gnissel i beslutens genomförande, den gjorde det möjligt för departementens personal att kontrollera vad som skedde, den begränsade behovet av tjänstemän som rapporterade till de politiskt valda – dessa satt ju ändå överst i hierarkin – och den säkerställde enhetlighet i statens myndighetsutövning.

I funktionellt integrerade ministerier reserveras topposterna normalt för politiska utnämningar. Övriga uppgifter utförs av tjänstemän och det finns strikta regler hur dessa poster tillsätts. Också andra verktyg utvecklas för att säkerställa en administration frikopplad från politisk inblandning. Hur effektiva sådana regler är beror lika mycket på organisationskultur som på formella restriktioner.

En funktionell integrerad organisation utgår – åtminstone i sin skriv-

bordsversion – från att politiska riktlinjer och procedurregler skickas neråt i organisationen samtidigt som information om vad som görs flyter i omvänd riktning. Politikern talar om för tjänstemannen vad denne skall göra och avdelar de ekonomiska och organisatoriska resurser som krävs för att utföra uppgiften, medan tjänstemannen rapporterar tillbaka hur man har hanterat de instruktioner man fått och hur resultatet blev. Med revision undersöks hur pålitlig återrapporteringen är, och utvärderingar analyserar politikens förtjänster och brister.

Verkliga relationer stämmer sällan med denna prototyp. Relationen mellan politiker och tjänstemän är normalt mycket mer interaktiv och mycket mindre hierarkisk. Tjänstemännen har synpunkter om politiken och dess utformning, samtidigt som politikerna inte sällan ger instruktioner om hur verksamheten skall genomföras.

En ständigt fortgående interaktion genererar såväl samarbete som gnissel. I somliga sammanhang arbetar parterna sida vid sida utan att bry sig om sina formella roller. Man är oense i somliga frågor och ense i andra. Lika vanligt är kanske att det finns områden där den ena parten har starka synpunkter, medan den andra är indifferent; sammantaget fungerar man i en relativ harmoni. Formellt har den som har ett politiskt mandat sista ordet i situationer då uppfattningarna divergerar; i realiteten kan tjänstemannen trots detta ha ett övertag med sin överlägsna kunskap om sakförhållandena och sin förmåga att förse motparten med den information som bäst passar de egna syftena.

Somliga regeringar placerar en tjänsteman med uppgift att medla mellan parterna högst upp i den administrativa hierarkin. Ibland kallas detta ständig sekreterare, andra gånger vice minister, ibland generaldirektör och åter andra gånger statssekreterare. Oavsett benämning består uppgiften i att hantera flödet av information mellan politiker och administratörer. Men också sådana uppdragstagare kan utveckla egna intressen som avviker från önskemålen hos den man formellt är satt att tjäna. Många behåller sitt uppdrag under långa perioder och hittar sätt att komma runt politiska instruktioner; till det yttre agerar man underdånigt samtidigt som man har möjlighet att se till att instruktioner som man inte vill genomföra inte heller utförs.

3.2. Partsrelationens grundläggande beståndsdelar

Även om rollerna i offentlig sektor i praktiken sällan är renodlade, återvänder vi här till en förenklad modellvärld där parterna har tydligt av-

gränsade ansvarsområden. Avsikten är att fästa uppmärksamhet på några av de viktigaste aspekterna i relationer mellan parter som samverkar med varandra på ett eller annat sätt.

En principal/agent-relation uppstår närhelst en part har en implicit eller explicit överenskommelse med en annan part om att den ene skall utföra ett uppdrag åt den andre. Det kan handla om en arbetsgivare och en arbetstagar, aktieägarna i ett företag relativt företagets styrelse eller styrelsen och dess relation till företagets verkställande direktör. Båda parterna kan arbeta inom den offentliga sektorn. Relationen mellan folket – väljarkåren i allmänna val – och landets lagstiftande församling är ett exempel. Detta parlament har en principal/agent-relation i förhållande till landets regering, som i sin tur står i en principal/agent-relation till myndigheterna¹.

Utgångspunkten för de problem som skapas i principal/agent-relationer är att människor kan producera mer om de samarbetar, det vill säga om var och en specialiserar sig på det som han eller hon är bäst skickad att göra. Adam Smiths klassiska exempel hämtades från tillverkningen av knappnålar och visade hur antalet tillverkade nålar ökar när arbetarna specialiserar sig på olika moment. Specialiseringen gör det möjligt att öka produktionen, men för att välfärden skall öka måste de olika aktörerna handla med varandra för att få de varor och tjänster som man efterfrågar men inte själv tillverkar. Huvuddelen av denna handel sker via marknader och koordineras av ett system av priser. Prissystemet i form av löner, andra prestationsersättningar och vinster motiverar dessutom de olika specialisterna att ta hand om sin del av produktionen.

Också i en marknadsekonomi förekommer många aktiviteter utanför marknaden. Ett företag är i själva verket i sig självt en anomali genom att det ersätter marknadsmekanismen med direkta relationer mellan de anställda. Organisationer används i stället för marknader om man på så sätt mer effektivt kan koordinera en verksamhet och motivera de personer som deltar i den. Men att gå runt marknaden genom att bedriva verksamhet inom företag eliminerar varken behovet att koordinera eller att motivera medarbetarna. I stället måste man finna organisatoriska lösningar på dessa uppgifter. Det sätt på vilket man väljer att organisera och styra en verksamhet kan i själva verket vara minst lika viktigt för framgång som den teknologi man tillämpar, verksamhetens kostnader eller efterfrågans storlek.

1 En mer heltäckande tillämpning av principal/agent-modellen på den offentliga sektorns problem genomförs i Ekonomirådet (2000).

Besluten i en organisation sägs vara decentraliserade om de överläts till de individer eller organisatoriska enheter som ingår i organisationen. Ett centraliserat beslut tas i stället på en överordnad hierarkisk nivå och meddelas till individerna. Prissystemet är ett decentraliserat system eftersom var och en själv bestämmer hur mycket hon eller han skall köpa eller sälja. En offentlig byråkrati är ett exempel på motsatsen, med en strikt besluts-hierarki som anger vem som har rätt att besluta om vad.

En decentraliserad organisation ger beslutsrätten till den mest informerade personen. Det är normalt den som arbetar med en uppgift som bäst känner förutsättningarna, vilka möjligheter det finns att utföra verksamheten på något annat sätt och för- och nackdelarna med dessa alternativ. I komplexa organisationer som ett lands statsförvaltning torde varken fullständig decentralisering eller centralisering vara lämplig. Svårigheten ligger då i att avgöra precis vilka beslut som bäst fattas av enskilda individer eller på lägre organisatoriska nivåer, vilken information som man i så fall måste ha för att fatta bra beslut, vilka delar av besluten som ändå måste tas centralt, vem som i så fall skall fatta besluten och vilken information som då måste tas fram.

3.3. Principal/agent-relationens inneboende problem ...

Specialisering innebär stundtals att principal och agent arbetar organisatoriskt åtskilda. Det måste då finnas mer eller mindre formaliserade överenskommelser som reglerar vem som skall göra vad för att säkerställa den ömsesidiga nyttan av samarbetet. Vi tänker här på sådana överenskommelser som kontrakt, oavsett om man har skrivit under ett dokument eller inte.

Asymmetrisk information

Om två parter kunde skriva på ett heltäckande kontrakt, skulle detta hantera alla tänkbara situationer. Kontraktet skulle klargöra vad var och en förutsätts göra under alla tänkbara omständigheter av betydelse för överenskommelsen. Ett påskrivet kontrakt implementeras av uppdragsgästaren. Beställaren kan då inte lägga sig i arbetet, åtminstone inte om detta har reglerats i kontraktet. Varje avvikelse från överenskommelsen kan tas till domstol, och detta är också den mekanism parterna alltid kan ta till för att lösa en dispyt. Men med ett fullständigt kontrakt vet var och en på förhand utfallet av en domstolsförhandling, eftersom en sådan bara skulle

konstatera vad som regleras i avtalet. Ingen har därför anledning att bryta överenskommelsen.

Inga kontrakt är heltäckande i denna bemärkelse. En typ av problem som då kan uppstå beror på att en av parterna vet mer än den andre om de förhållanden som inte regleras i överenskommelsen. Man säger att en situation med *moralisk risk* (moral hazard) uppstår när ett avtal är ofullständigt, när parterna har delvis olika intressen och när den ena av parterna kan anpassa sitt beteende givet att kontraktet har undertecknats.

Ägarna av ett företag och dess verkställande direktör har ett uppenbart intresse av att samarbeta. Men medan ägarna strävar efter största tänkbara vinst av verksamheten vill kanske direktören få en bra lön utan att arbeta mer än nödvändigt. Detta betyder att parterna, om de i första hand ser till sina egna intressen, har önskemål som kan dra åt olika håll. Ägarnas problem ligger i svårigheten att avgöra skälet till ett osedvanligt dåligt (eller bra) resultat; beror det på att direktören inte har ansträngt sig tillräckligt (eller väldigt mycket), eller är det resultatet av yttre omständigheter så som en oväntad konjunktursvacka (konjunkturuppgång)? Direktören vet mer om hur det faktiskt förhåller sig men har inget intresse av att avslöja detta.

Innebörden av moralisk risk är att man inte kan ta för givet att uppdragstagarna utan vidare fullföljer sitt uppdrag på det sätt som beställarna avser. Man kan t.ex. ge huvudmannen information som talar för ens egen version av ett händelseförlopp, eller också utför man sitt arbete på ett annat och sämre sätt än vad som vore möjligt. Uppdragstagaren kan göra detta i kraft av sitt informationsövertag. Motivationsproblemet består i att hantera denna asymmetri och skapa incitament som får parternas intressen att harmoniera bättre.

Ofullständiga kontrakt

En annan aspekt på kontraktskrivandets problematik är alla de ofullständiga avtal som skrivs men där ingen av parterna har ett uppenbart informationsövertag över den andre. Eftersom båda är medvetna om att ett kontrakt är ofullständigt, och eftersom båda riskerar att råka illa ut genom att motparten tolkar otillräckligt preciserade villkor till sin egen fördel, kan det bli mindre intressant att över huvud taget ingå ett avtal.

Även om också relativt enkla avtal kan ge upphov till svårigheter av denna art så uppstår de ekonomiskt viktigaste konsekvenserna av ofullständiga förpliktelser när större investeringar måste genomföras. Det är

inte bara så att kostnaderna för sådana projekt är stora; nyttan sträcker sig dessutom ofta långt in i en osäker framtid. I synnerhet uppstår detta problem när någon part måste investera i specifika tillgångar, dvs. tillgångar som framför allt är värdefulla när de används för ett mycket specifikt ändamål. När en sådan investering väl är genomförd kan motparten utnyttja detta till att omförhandla kontraktet till mer fördelaktiga villkor; den som köpt kapitalföremålet har små möjligheter att ta sig ur en sådan situation. Detta kallas *rånproblemet* (the hold-up problem), därför att den som tvingas godta försämrade villkor när en investering väl är gjord i realiteten har rånats. Rånet hade inte kunnat genomföras om avtalet hade utformats för att hantera en sådan risk.

Ett exempel av denna art är den situation som uppstår då ägaren av en kolgruva måste förhandla med ett järnvägsföretag om att bygga en bana som skapar förbindelse med en förbränningsanläggning eller en hamn. Inte sällan väljer då parterna en eller annan form av samgående för att begränsa sitt risktagande. Det faktum att järnvägar – fram till Sveriges separering av infrastruktur från trafik 1988 – varit vertikalt integrerade kan åtminstone delvis förstås på sådana grunder.

Mätproblem

I en ofta citerad uppsats analyserar Bengt Holmström och Paul Milgrom (1991) vad som sker i verksamheter som tillverkar varor med delvis svår-mätbara kvaliteter. Ett generellt problem uppstår i de fall då det är svårt eller omöjligt att mäta alla typer av output med samma precision. Också detta är ett exempel på problem som följer av informationsbrist.

Exempelvis kan det i samband med standardiserad löpandebandproduktion vara lätt att mäta hur många enheter som tillverkas men svårare att avgöra produkternas kvalitet. Om huvudmannen då koncentrerar uppmärksamheten på det som är mätbart, ges de som arbetar med tillverkningen också anledning att koncentrera sig på det mätbara, något som med tanke på verksamhetens långsiktiga överlevnad kan vara en olämplig strategi. När vissa dimensioner av en verksamhets resultat är lättare att mäta än andra, skall man därför lägga mindre vikt vid att belöna det mätbara. Professorer som både "producerar" forskningsresultat och undervisar studenter skall exempelvis inte lönesättas med utgångspunkt i vad som är lätt att mäta (antal publicerade vetenskapliga uppsatser), eftersom man då kan förvänta sig att mindre tid läggs ner på det som kan vara svårare att mäta i kvalitetshänseende (undervisning).

Samma författare diskuterar också konsekvenserna av dessa insikter för valet av organisationsutformning (Holmström och Milgrom 1994). Man konstaterar bland annat att det finns anledning att förvänta sig att företag använder utanförstående uppdragstagare (*outsourcing*) i stället för att producera i egen regi om resultatet av en verksamhet är relativt enkelt att mäta. När mätproblemen är större är det lättare för en ägare att kontrollera vad den egna personalen gör än att övervaka andra organisationer. Exempelvis kan man mäta input i en verksamhet – antal timmar man lägger ner – som en approximation till det man helst skulle vilja göra, nämligen att förmå de anställda att göra ett så gott arbete som de över huvud taget kan.

Svaga incitament är sådana belöningsmekanismer som ger en uppdragstagare ungefär lika mycket betalt oavsett om värdet av det som han eller hon producerar är stort eller litet. Svaga incitamentsmekanismer används ofta *inom* företag och i myndigheter. Detta kritiserats understundom och sägs utgöra en avgörande nackdel med produktion i egen regi. Men de svaga incitamenten kan vara ett sätt att säkerställa att personalen samarbetar och koordinerar aktiviteter med delvis svårsmätbara dimensioner. Med starkare incitament skulle personalen lägga kraft på uppgifter som kan belönas på bekostnad av aktiviteter som kan vara till nytta för organisationen som helhet men som är svåra att mäta.

Byråkratiska begränsningar hävdas ofta hämma de anställdas handlingsfrihet och innovationsbenägenhet, försvåra möjligheten att kommunicera och hindra personlig utveckling etc. Resonemanget visar emellertid att byråkratiska restriktioner faktiskt kan ha en uppgift att fylla, nämligen att minska risken för att tjänstemän tar sig an uppgifter som kan mätas på bekostnad av svårsmätbar men för organisationen viktig verksamhet. Om det trots detta idag finns anledning att begränsa byråkratin så skulle detta i så fall kunna bero på att verksamhetens yttre förutsättningar, exempelvis i form av ändrade tekniska möjligheter att mäta produktionsresultat, har förändrats.

3.4. ... och sätt att lösa dem

Externa granskare (peer groups)

Den verkställande ledningen för ett aktiebolag granskas och bedöms av tre grupper av aktörer på kapitalmarknaderna (Vickers och Yarrow 1989, kap. 2):

- Företagets aktieägare som vill maximera avkastningen på sin investering.
- (Repsentanter för) andra investerare – t.ex. ledningen för andra företag – som kan tänka sig att köpa företagets aktier som ett första steg mot att förändra dess nuvarande verksamhet.
- Företagets långivare som kan försöka åstadkomma förändringar i ledningen för att försäkra sig om återbetalning av lånen.

Ledningen för ett privat företag begränsas därför i sina möjligheter att utnyttja sitt informationsövertag över dessa grupper. En företagsledare som allt för mycket avviker från en strategi som håller vinstnivå och aktiekurs uppe löper ständigt risken att bli korrigerad, inte sällan på ett relativt omilt sätt. De utanförstående granskarna arbetar på flera olika sätt, men utgångspunkten ges normalt av de formaliserade redovisnings- och bokföringsregler som finns. Formaliseringen ser bl.a. till att tillgångar värderas konsekvent, så att intressenterna får tillgång till en enhetlig och rimligt korrekt information om verksamheten.

Formella och informella kontraktkonstruktioner

Även om kontrakt alltid kommer att vara ofullständiga, finns det anledning att *så väl som möjligt precisera* parternas åtaganden. Exempelvis kan en beställare av verksamhet som resulterar i flera produkter i kontraktet specificera (relativa) vikter för att markera sina prioriteringar. Ett ofullständigt kontrakt kan på så sätt ändå begränsa vidden av informationsproblemet.

En andra åtgärd för att begränsa informationsproblemet är att *övervaka verksamheten*. Ju mer resurser som läggs på att kontrollera vad som sker, desto svårare är det för uppdragstagaren att göra annat än det som huvudmannen vill ha utfört. Men den som granskar måste vara väl insatt i verksamhetens art, eftersom en dåligt informerad huvudman inte vet vad som skall tolkas som tecken på goda eller dåliga prestationer. Granskningsen är inte heller gratis. Även om det i princip vore möjligt att eliminera en informationsasymmetri med hjälp av sofistikerade övervakningssystem, är detta inte lämpligt när den förbättrade kunskapen kostar mer än den ger.

En tredje ingrediens i en väl utformad principal/agent-relation utgörs av system för att *utkräva ansvar* av agenten. Belöningar och bestraffningar ger signaler om önskat beteende. Alla sådana konstruktioner utformas för att få agentens intressen att så långt som möjligt sammanfalla med upp-

dragsgivarens. Man kan på så sätt begränsa de negativa konsekvenserna av moralisk risk, även om problemet som sådant aldrig kan försvinna.

De problem som ofullständiga kontrakt ger upphov till kan hanteras också med mer informella medel. Ofta bygger detta på att parterna i en principal/agent-relation under tidens gång har kommit att utveckla rutiner som bygger på att man är medveten om samarbetets fördelar och vilka argument detta ger för att uppfylla sina åtaganden även utan formellt tvingande medel. Särskilt viktigt är detta i situationer med komplexa utbyten som sträcker sig över långa perioder. Man kan då exempelvis fastställa tumregler om vem som skall bestämma vad när oförutsedda händelser inträffar, inom vilka ramar som beslut får fattas ("du får ingå kontrakt å mina vägnar upp till en kontraktsnivå om x kr") eller hur man skall agera när parterna är oense. Sådana överenskommelser kan tolkas som ett *relationskontrakt* (Macneil 1974, 1978), dvs. en ömsesidig förståelse av vilka principer som skall styra verksamheten. Vi tror att detta ger en viktig utgångspunkt för att tolka hur den centrala statsmakten i realiteten fungerar och kommer att återkomma till ämnet i kapitel 7.

Underförstådda men av parterna delade förväntningar är ett annat komplement till ofullständiga formella kontrakt. Företagskultur – en uppsättning värderingar, ett sätt att tänka kring det som skall göras som delas av alla parter – kan vara en del av ett sådant *implicit kontrakt*.

Om en av parterna gjort sig känd för att stå för sina åtaganden, även om denne på kort sikt skulle tjäna på att hoppa av, så kan detta påverka andra parters förväntningar om framtida sätt att agera. Man talar om värdet av att skaffa sig ett *gott rykte* i en tillvaro med ofullständigt formulerade överenskommelser. Betydelsen av en sådan tillit är större ju oftare man interagerar med varandra, ju mer likartad verksamheten är över tiden och ju lönsammare samarbetet är.

3.5. Principal/agent-problemet i offentlig sektor

Skillnader mellan privat och offentlig sektor

Den relation som väljare via ledamöter i en lagstiftande församling har till regeringen och dess myndigheter representerar en kedja av principal/agent-relationer. De principiella analogierna mellan privat och offentlig verksamhet är viktiga, samtidigt som skillnaderna är betydande. En viktig sådan skillnad ligger i målens komplexitet. Medan vinstmaximering kan antas approximera drivkraften bakom företagets agerande, finns det i of-

fentlig sektor ofta en uppsjö av mål som (helst) skall uppnås. Många av dessa är dessutom svårare att mäta än vinsten. En annan skillnad är att myndighetens egentliga "ägare" är folket. Väljarkåren har uppenbarligen en väsentligt mer heterogen uppsättning (önske-) mål än ägarna av privata företag, även om också dessas mål kan variera.

Privata företag kan använda sig av olika typer av incitamentsavtal för att få uppdragstagare att agera på önskvärt sätt. "Bra" utfall belönas då bättre än "dåliga", oavsett om detta beror på att agenten gjort ett bra jobb eller bara haft tur. Sett från ett sådant perspektiv är incitamentskontraktet ett sätt att öka sannolikheten för det goda utfallet. Offentlig sektor är å andra sidan känt för sina svaga incitament. Ett skäl är att det ofta är svårt att mäta vad tjänstemän gör. Som redan berörts kan spänningsfältet mellan mer och mindre mätbara mål i själva verket ge en viktig förklaring till varför denna skillnad finns mellan de två delarna av ekonomin. Å andra sidan måste det understrykas att incitamentsriktiga kontrakt kan vara mycket svåra att få till stånd också i privat sektor. Bonusavtal har ofta låg träffsäkerhet.

I frånvaro av ekonomiska incitament blir den egna *yrkeskarriären* en viktig om än implicit incitamentsmekanism, mer i offentlig än i privat sektor. Tjänstemannen bryr sig om verksamhetens resultat, inte därför att detta har omedelbara ekonomiska konsekvenser utan därför att det påverkar uppfattningen om personens prestationsförmåga. Sådana "rykten" har betydelse för befordringsgång och framtida möjligheter att få arbete.

Fyra förutsättningar måste vara uppfyllda för att möjligheterna till karriär skall kunna fungera som en incitamentsmekanism (Holmström 1982). För det första skall de som ansvarar för befordringar kunna observera den prestation som utförs av en anställd. För det andra måste dagens prestationer säga något om hur personen i fråga kan tänkas klara andra, framtida arbetsuppgifter. För det tredje måste tjänstemannen verkligen bry sig om sin framtida anställningssituation. Och för det fjärde får det inte vara förenat med allt för stora uppoffringar att anstränga sig och på så sätt skicka ut signaler om vilka kvaliteter som den enskilde handläggaren har.

En ytterligare skillnad mellan privat och offentlig sektor är kretsen av utomstående granskare. Ledningen för ett företag kontrolleras av såväl ägare och långivare som (potentiella) fientliga uppköpare. På samma sätt som i privat verksamhet finns en offentlig revision som offentliggör resultaten av sina granskningar, så att vem som helst som är intresserad kan ta del av dess resultat. Den viktigaste utomstående intressenten är allmän-

heten. I viss mån företräds allmänintresset av pressen, oppositionen och ibland forskare som har förstahandskännedom om ett område. Dessa aktörer har emellertid också andra intressen, och någon fullständig ersättning för allmänhetens eget engagemang utgör de inte. Här finns också ett gratisåkarproblem; det kan vara kostsamt att ta fram information, samtidigt som den individuella nyttan är begränsad.

En myndighet är dessutom endast en av många delar av den offentliga sektorn och huvudmannen – regeringen och i slutänden riksdagen – har sitt mandat via regelbundet återkommande val. Det är endast vid valtillfället som väljarna kan utkräva ansvar för vad myndigheter och politiker har åstadkommit, till skillnad från direktören som närhelst kan få sparken efter ingrepp av någon av granskningsgrupperna. Också med tanke på att det går flera år mellan valen fungerar denna mekanism mindre väl för att löpande disciplinera tjänstemän och politiker i ansvarig ställning. En regering kan dessutom lyckas väl i många avseenden men mindre väl i andra, och väljarna kanske då är mindre benägna att förändra den politiska majoriteten. Allmänna val är därför i bästa fall ett indirekt och trubbigt instrument för att förmå myndigheter att agera på önskat sätt.

Ytterligare en skillnad mellan sektorerna uppstår på grund av brukarnas eller kundernas olika roller. De flesta konsumenter av privata varor och tjänster har valmöjligheter. Ett företag som levererar produkter av otillräcklig kvalitet kommer därför att bestraffas genom att tappa kunder. Flertalet offentliga myndigheter är å andra sidan de enda leverantörerna av de tjänster man har i uppdrag att förmedla till medborgarna.

Principal och agent i offentlig sektor

Trots dessa viktiga skillnader ger principal/agent-modellen viktiga insikter för att tolka problem också i offentlig sektor, i synnerhet vad gäller relationen mellan en regering och dess myndigheter. Före kommunreformerna fram till 1970-talets mitt var många svenska kommuner små, och dugliga kommunalråd styrde i realiteten huvuddelen av verksamheten. Det är uppenbart att i stora organisationer som den centrala statsförvaltningen kan makt inte på motsvarande sätt samlas hos en och samma individ. Den viktigaste orsaken är specialiseringsnivån; ju större en organisation är, desto svårare blir det att få tillgång till den information som behövs för att fatta goda beslut. När verksamhetens omfattning och komplexitet ökar, blir det allt svårare, och samtidigt allt viktigare, att hitta en organisatorisk form som kan hantera dessa problem.

Vår genomgång har pekat på en rad problem som en principal/agent-relation ställer beställaren/politikern inför. Hur långt skall man gå i formaliseringen av relationen? I vilken utsträckning är det möjligt att mäta vad tjänstemän gör? Vilka belönings- och sanktionsmekanismer finns att tillgå? Låt oss här i all korthet peka på hur några av de centrala beslut som måste tas i dessa frågor kan kopplas tillbaka till principal/agent-modellen.

Svårigheterna att mäta produktionsresultat i offentlig sektor, och att separera vad som är tjänstemannens bidrag till ett utfall från vad som beror på yttre faktorer, påverkar valet mellan att avsända en myndighet som är (relativt) fristående från regeringen eller att utföra verksamheten internt inom regeringskansliet. I ett land som Sverige, där myndighetsmodellen helt dominerar, kan man också förvänta sig allehanda ad hoc-lösningar för att hantera situationer då det relativa oberoendet skapar problem. Exempelvis tar man till korporativa lösningar genom att bjuda in representanter för allehanda intressegrupper till myndigheternas styrelser, ett sätt att fånga upp viktiga synpunkter på och önskemål om en verksamhet som annars kunde kontrolleras av experter och tjänstemän. Regeringen kan också använda sig av informella instruktioner för att få myndigheter att agera på önskvärt sätt när mål är svåra att formulera eller när man inte utåt vill skylta med sina egentliga önskemål.

De anställda vid myndigheter ges sällan ekonomiska belöningar för goda prestationer; snarare belönas man via den framtida karriärgången. Tjänstemän befordras med utgångspunkt i den prestation som utförs i förhållande till de (ofta otydliga) mål som högre tjänstemän och politiker formulerar. Generaldirektörer belönas genom att "ges" större och viktigare myndigheter. Bestraffningar är sällan förekommande och tar sig normalt formen av icke-belöning. Att avsätta en tjänsteman, i synnerhet en generaldirektör, är en politiskt riskabel åtgärd.

Den överordnades rätt att besluta är ett kännetecken för en hierarki. En överordnad kan begränsa den verksamhet som får utföras av en underordnad, ändra dennes beslut och i princip avskeda honom eller henne. Genom att följa den hierarkiska kedjan uppåt når man den person i myndigheten eller i Regeringskansliet som kan sägas "äga" beslutanderätten i en organisation. Den formella beslutanderätten finns därför högst upp i kedjan, i Sverige hos generaldirektören. Få organisationer styrs emellertid av en person; oftare har många lägre chefstjänstemän i realiteten betydande befogenheter. Men dessa befogenheter är normalt informella och kan med kort varsel tas tillbaka av den överordnade. Tjänstemännens

beslutanderätt är därför till låns; den ligger sällan som en del av en befattning.

Men när är det då lämpligt för högre chefer att delegera beslutanderätter i organisationen? En slutsats man kan dra av de teoretiska analyser som gjorts av frågan är att underordnade ofta har möjlighet att utnyttja sin situation – exempelvis genom att utnyttja rätten att attestera räkningar på ett principiellt felaktigt sätt – men att man normalt väljer att inte agera på så vis. Skälet är att detta skulle betyda att man i framtiden blir av med sina befogenheter. Resonemanget kan förklara den benägenhet som huvuddelen av tjänstemannakåren har att agera på ett ansvarsfullt sätt. Offentlig verksamhet i Sverige kontrolleras i stor utsträckning av tjänstemännens (oprecist formulerade) ansvarstagande mer än av formella strukturer för ansvarsutkrävande.

Trots detta är det i princip möjligt att hålla tjänstemän formellt ansvariga genom att i ett kontrakt specificera vad man vill ha gjort och hur detta kommer att kontrolleras. Men detta ger också de risker som tidigare påtalats för att tjänstemännen inte tar hänsyn till förhållanden som ligger utanför kontraktet men som ändå kan anses vara betydelsefulla. De erfarenheter som vunnits i Nya Zeeland, och som refereras i kapitel 6, visar att detta inte enbart är ett hypotetiskt problem.

Interna principal/agent-problem

Vårt fokus ligger på den relation inom statsförvaltningen som finns mellan Regeringskansli och myndigheter och hur denna under åren kommit att hanteras med hjälp av de formella instrument som behandlas i de kommande två kapitlen. Det uppstår emellertid också principal/agent-problem *inom* myndigheter respektive inom Regeringskansliet. Också dessa relationer påverkas av formerna för kontakter mellan regeringskansli och myndighet.

Antag t.ex. att den politiska ledningen för ett departement är missnöjd med hur kontakterna med en myndighet fungerar. Man kan stärka sina kontrollmöjligheter genom att skaffa sig bättre instrument – exempelvis genom att anställa särskilt kunnig personal – för att analysera och utvärdera prestationer. Sådan personal kan emellertid användas också för andra syften, exempelvis för att *inom* Regeringskansliet öka ett departements makt och kontroll. Regeringskansliets bemanning – i modellvärlden principalens förmåga att formulera uppdraget – kan i sig ge upphov till helt nya frågor. Omvänt kan det vara svårt att stärka Regeringskansliets

funktion för att öka möjligheten till kontroll och fungerande instruktioner om sådana resurser används för andra ändamål. En stärkt bemanning utgör i sig ingen garanti för att Regeringskansliet fungerar bättre i relationen med myndigheterna.

4. Statsförvaltningens bemanning och organisation

Den offentliga makten i Sverige utövas genom ett antal olika instrument. *Föreskriftsmakten* bygger på att en lag, en förordning eller något annat formellt dokument utfärdas. Riksdagen kan styra en viss verksamhet genom att föreskriva en viss *organisationsform*, t.ex. myndighet eller bolag. En tredje möjlighet är *finansmakten*, genom vilken riksdagen bestämmer hur statens medel får användas. *Utnämningsmakten* ger regeringen kontroll över rekryteringen till högre poster inom statsförvaltningen. Slutligen ger *kontrollmakten* riksdag och regering möjligheter till uppföljning, granskning och revision samt olika former av utvärdering.

En verksamhets regelverk, organisation, budgetprocess osv. är abstraktioner vilkas funktion i praktiken avgörs av dem som arbetar inom organisationen. Det är när de generella reglerna tillämpas i praktiken som de får sin praktiska mening och kan bedömas. För att analysen i denna rapport skall få tillräcklig konkretion har därför några enskilda departement och myndigheter valts ut för en mer detaljerad genomgång. Urvalet illustrerar bredden hos det spektrum av aktiviteter som en modern stat är involverad i: den klassiska nattväktarstaten (justitiedepartementet och Domstolsverket), välfärdspolitik (socialdepartementet och Riksförsäkringsverket) och ansvar för infrastrukturen (näringsdepartementet och Vägverket).

De anställda utgör en organisations grundläggande resurs. De första två avsnitten i kapitlet beskriver därför bemanningsförhållanden inom Regeringskansliet och de tre myndigheter som valts ut för ett närmare studium. Förhållandevis stort utrymme ges enkla och konkreta data om antal anställda, arbetsuppgifter etc., eftersom vi menar att förvaltningens faktiska arbetssätt i stor utsträckning påverkas av sådana förutsättningar. Avsnitt 4.3 behandlar statsförvaltningens rekryterings- och utnämningsspolitik som underlag för en diskussion av obalansen mellan Regeringskansliet och myndigheter (4.4). Avslutningsvis behandlas också vissa aspekter på valet av organisationsform (4.5). De övriga instrumenten för maktutövning – normgivning, budget och revision – behandlas i kapitel 5.

4.1. Regeringskansliet

Bemanning

Mellan 1978 och 1999 ökade antalet anställda vid Regeringskansliet exklusive kommittéer med omkring 15 procent, från knappt 3 300 till knappt 3 800. En överväldigande majoritet av Regeringskansliets handläggare har eftergymnasial utbildning. Av dessa har omkring 3 procent licentiat- eller doktorsexamen. Antalet kommittéanställda halverades under samma period, från 570 till knappt 300. Omkring 4 procent av Regeringskansliets personal är politiskt anställda, men siffran varierar något mellan departementen.

Under samma period har antalet anställda inom den statliga sektorn krympt, från drygt 420 000 till 240 000. Huvudorsaken till krympningen är bolagiseringen av ett antal verksamheter, vilket innebär att de anställda inte längre registreras inom den statliga sektorn även om bolaget skulle vara helägt av staten. I statsägda företag finns för närvarande 100 000 anställda. Sådana organisatoriska förändringar kan ge intrycket att ansvarsområdet drastiskt har minskat; så är inte fallet, eftersom Regeringskansliet oavsett val av organisationsform har det övergripande ansvaret för verksamheter där staten har ett avgörande inflytande.

Om man undantar stödfunktioner och UD:s utrikesförvaltning är omkring 2 200 personår tillgängliga inom Regeringskansliet, motsvarande ungefär 1 procent av den totala arbetsstyrkan inom den statliga sektorn. Även om s.k. stabsmyndigheter (Statskontoret, Ekonomistyrningsverket m.fl.) skulle inkluderas, förändras inte bilden av ett regeringskansli som är litet i förhållande till den administration man har till uppgift att styra.

Verksamhet

Regeringskansliets verksamheter kan delas in i följande huvudkategorier:

- *Lagstiftning.* En stor del av tjänstemännens tid ägnas åt utformning av lagförslag. Under 1990-talet minskade det årliga antalet lagförslag som presenterades för riksdagen (15 procent över hela decenniet), men antalet lagrådsremisser har ökat. Prestationen per anställd har ökat kvantitativt. Samtidigt har lagförslagen i olika sammanhang kritiserats för att inte vara tillräckligt genomarbetade (ESO 1998a).
- *Budgetering och styrning.* Budgetpropositionen och regleringsbrevet till myndigheterna är de viktigaste konkreta resultaten av Regeringskansliets arbete med budget- och styrningsfrågor. Den totala tid som

läggs på myndighetsstyrning har uppskattats till 110 personår per år (Forss 2000, kap. 6), vilket motsvarar omkring 70 persondagar per myndighet i genomsnitt. Annorlunda uttryckt används ungefär 5 procent av Regeringskansliets resurser åt myndighetsstyrning. Statens bolagstillgångar uppgick till 124 miljarder kronor den 31 december 1999 (ESV 2000). Omkring 30 personår läggs årligen på styrningen av dessa företag (Forss a.a.).

- *Regeringsbeslut.* Sedan 1960-talet har tre fjärdedelar av de beslut som tidigare togs av regeringen överförts till myndigheterna genom delegering; under 1990-talet har antalet sådana beslut halverats och ligger nu väl under 10 000. Vissa försök att avföra besluten från regeringens dagordning har varit mindre lyckade på grund av beslutens politiska karaktär (exempelvis asylärenden), men som helhet har delegeringsprocessen varit framgångsrik.
- *Internationellt samarbete.* EU-medlemskapet har avsevärt ökat den tid som läggs på internationella frågor. Enligt departementens egen uppskattning används 40 procent av tjänstemännens tid till EU-relaterade frågor (Forss a.a.), men siffran varierar mellan departementen. Även myndigheterna är djupt involverade i EU-arbetet. Vid sidan av EU-medlemskapet är Sverige medlem i 2 900 internationella organisationer. Vilken tid som krävs beror självfallet på organisationen och ambitionsnivån.
- *Omvärldskontakter.* Svar på frågor i riksdagen och brevsvar till allmänheten tar upp en relativt stor del av kanslitjänstemännens tid. Antalet frågor och interpellationer i riksdagen steg med 60 procent under 1990-talet, delvis som ett resultat av en medveten ansträngning att aktivera relationen mellan riksdag och regering och att ge riksdagen en synligare roll i den politiska processen.
- *Anslagsshantering.* Under 1990-talet har Regeringskansliet tagit en allt mer aktiv del i politikens implementering. Regeringskansliet förvaltar för närvarande budgetanslag på mellan 15 och 20 miljarder kronor för skilda ändamål (2 till 3 procent av statsbudgeten), ofta med regional eller lokal anknytning. Denna verksamhet förbrukar sannolikt inte särskilt stor del av handläggarnas tid, men rutinerna är inte väl utvecklade, det finns inga besvärsmöjligheter när regeringen själv sköter handläggningen och utvärderingen har varit bristfällig. (RRV 1998, Riksdagens revisorer 2001).

4.2. Myndigheter och departement – tre exempel

För att konkret belysa vilka problem som uppkommer i relationen mellan departement och myndighet har tre departement och myndigheter valts ut för en närmare beskrivning. De har valts från tre stora politikområden – rättskipningen, som är en del av den klassiska statens kärnuppgifter, socialförsäkringssystemet, som är centralt i den volymmässigt dominerande välfärdspolitiken, och infrastrukturansvaret, som är en viktig del av näringspolitiken och också tillhör statens klassiska uppgifter. De tre myndigheterna – Domstolsverket, Riksförsäkringsverket och Vägverket – är centrala inom respektive departements ansvarsområden. De uppvisar samtidigt en intressant spridning på uppgifter sinsemellan; domstolarna bedriver klassisk myndighetsutövning, Riksförsäkringsverket hanterar framför allt transfereringar till hushållen, och Vägverket är huvudsakligen en tjänsteproducent. De svårigheter som uppkommer i styrningen av dessa myndigheter är därför av ganska olika slag, även om det, som kommer att framgå, finns gemensamma inslag i problembilden.

Domstolsväsendet

Justitiedepartementet har omkring 200 anställda. Enheten för processrätt och domstolsfrågor är en av departementets 18 enheter och har cirka 20 anställda. Enheten ansvarar förutom för domstolarna också för Justitiekanslern, Rättshjälpsmyndigheten, Gentekniknämnden och Revisorsnämnden samt för hyres- och arrendenämnder. Dessutom har den ansvar för mycket av lagstiftningen kring processrätt och regelverket för de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna. Några av de myndigheter som är underställda departementet återfinns i *tabell 4.1*.

Domstolsverket är den centrala förvaltningsmyndigheten för domstolarna. Verket ansvarar för den administrativa styrningen och samordningen av domstolarna och skall se till att rättssystemet fungerar effektivt. Domstolsverket måste därvid respektera domstolarnas konstitutionella oberoende. Myndigheten kan exempelvis inte föreskriva att ett visst mål skall hanteras av en viss domare (SFS 1988:317).

En av domstolsverkets uppgifter är att allokera de tillgängliga budgetmedlen, drygt 3 miljarder kronor, mellan domstolsväsendets olika delar. De allmänna domstolarna omfattar 78 länsrätter, 6 hovrätter och Högsta domstolen. Förvaltningsdomstolarna utgörs av 23 länsrätter, 4 kammarrätter och Regeringsrätten. Inom Domstolsverkets förvaltningsområde finns också vissa andra aktiviteter, exempelvis Rättshjälpsnäm-

Tabell 4.1. Vissa myndigheter underställda justitiedepartementet. Anslag över budgeten (dvs. exkl. avgiftsinkomster) och antal anställda för 1998 eller 1999.

	Anslag, milj. kr	Antal anställda
Domstolsverket centralt	65	150
– domstolar	3 272	4 955
Åklagarmyndigheten	609	1 200
Rikspolisstyrelsen	11 418	22 000
Kriminalvårdsstyrelsen	4 003	7 800
Justitiekanslern*	23	16
Brottsförebyggande rådet	39	60
Brottsoffermyndigheten	11	26
Gentekniknämnden	3	30
Datainspektionen	24	157
Kammarkollegiet	26	44
Statskontoret	177	119
Statistiska centralbyrån	368	1 300
Statens pensionsverk	1	300

Källa: ESV (1999) och hemsidor.

* Avser 2001.

den. Antalet anställda inom området 1999 var 5 000, varav 150 vid den centrala myndigheten.

Socialförsäkringsadministrationen

Socialdepartementet har omkring 170 anställda. *Tabell 4.2* visar de viktigaste av de knappt 30 myndigheter som är underställda departementet. Riksförsäkringsverket har det övergripande ansvaret för socialförsäkringsområdet och tillsynsansvar för försäkringskassorna. Det finns en regional försäkringskassa i varje län och omkring 300 lokala kontor för kontakten med allmänheten. Varje regional kassa är en självständig juridisk person, alltså ingen statlig eller regional myndighet, trots att kassorna förvaltar offentliga medel. Målet för Riksförsäkringsverkets tillsynsansvar är att säkerställa kvaliteten i kassornas administrativa hantering – likabehandling, rättssäkerhet, effektivitet osv.

År 1998 hade verket drygt 700 anställda. Av dessa arbetade närmare hälften med informationsbehandling och drygt 60 med utvärdering.

Försäkringskassornas regionala och lokala kontor sysselsatte drygt 13 000 personer. Den absoluta huvuddelen av resurserna både centralt och lokalt är inriktad på uppgiften att betala ut försäkringar och andra förmåner. *Tabell 4.3* visar huvudkategorierna av utgifter och respektive administrationskostnad. Den senare utgör i genomsnitt drygt 2 procent av det administrerade beloppet.

Tabell 4.2. Vissa myndigheter underställda socialdepartementet. Anslag över budgeten och antal anställda (dvs. exkl. avgiftsinkomster) för 1998 eller 1999.

	Anslag, milj. kr	Antal anställda
Alkoholinspektionen	14,5	15
Apoteket AB*	23,4	10 000
Barnombudsmannen	9	12
Folkhälsoinstitutet	160	90
Hjälpmiddelsinstitutet	45	83
Handikappombudsmannen	19	8
Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd	32	22
Läkemedelsverket	171	230
Premiepensionsmyndigheten	ny	ny
Rättsmedicinalverket	172	370
Socialstyrelsen	364	496
Socialvetenskapliga forskningsrådet**	9	8
Statens beredning för utvärdering av medicinsk metodik	20	35
Statens institut för särskilt utbildningsstöd	10	15
Statens institutionsstyrelse	478	2 668
Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor	4	10
Systembolaget AB*	19 200	1 300

Källa: ESV (1999) och hemsidor.

* Offentligt monopol. Belopp avser omsättning.

** Har uppgått i Forskningsrådet för arbetsliv och samhällsvetenskap.

Tabell 4.3. Utgifter inom socialförsäkringsområdet 1998 (mdr kr).

Aktivitet	Transfereringar	Administrationskostnad
Alkoholinspektionen	14,5	15,0
Stöd till barnfamiljer	44	1,9
Stöd till sjuka och handikappade	71	2,3
Stöd till äldre	165	0,8
Annat stöd	9	0,2
Åtgärder mot ohälsa	1	0,8
Totalt	290	6,0

Källa: RFV.

Administration av vägnätet

Näringsdepartementet hade 1999 omkring 300 anställda. Den politiska ledningen utgörs av 2 ministrar, 5 statssekreterare och ett drygt tiotal politiskt sakkunniga. Inom departementets ansvarsområde arbetar ett fyrtiotal myndigheter. *Tabell 4.4* visar de större av dessa med respektive anslag och antal anställda.

Staten äger omkring 60 bolag med totalt 180 000 anställda. Dessa bolag arbetar i princip på samma villkor som privata. Vinsten från verksamheten inbetalas till statsbudgeten. Betydelsefulla ändringar i ägandeförhållanden kräver riksdagens godkännande. *Tabell 4.5* visar de viktigare av de statliga bolagen inom näringsdepartementets område. Tabellerna 4.4 och 4.5 illustrerar bredden i departementets åligganden, från styrning av myndigheter med ansvar för arbetsmiljö, jämställdhet och konkurrenstillsyn till rymdforskning och kommersiell verksamhet i form av gruvdrift.

Vägverket har myndighetsansvar för vägsektorn. I kilometer räknat utgör riksvägarna mindre än en tredjedel av det totala vägnätet, men mer än två tredjedelar av trafiken går på dessa vägar. Vägverket administrerar också statligt stöd till privata vägar.

Sedan ett tiotal år arbetar Vägverket på basis av en beställar/utförarmodell. Omkring 2 400 anställda vid ett centralt och sju regionala kontor ansvarar för att definiera och handla upp de tjänster som behöver utföras för att vägnätet skall hålla i stånd och byggas ut. Något fler, eller 2 900 vägverksanställda är involverade i produktionen av dessa tjänster. Exempelvis har verkets produktionsavdelning ett eget resultatansvar och får

Tabell 4.4. Vissa myndigheter underställda näringsdepartementet. Anslag över budgeten (dvs. exkl. avgiftsinkomster) och antal anställda för 1998 eller 1999.

	Anslag, milj. kr	Antal anställda
Arbetskyddsstyrelsen	370	300
Arbetslivsinstitutet	146	400
Arbetsmarknadsstyrelsen och länsarbetsnämnderna	68 485	9 133
Banverket	7 477	6 700
Glesbygdsverket	24	32
Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering	14	28
Jämställdhetsombudsmannen	14	22
Kommunikationsforskningsberedningen	169	30
Konkurrensverket	70	114
Patent- och registreringsverket	*	1 100
Post- och telestyrelsen	550	165
Rymdstyrelsen	79	14
Rådet för arbetslivsforskning	33	30
Skogsvårdsorganisationen	945	338
Statens energimyndighet	199	170
Statens haverikommission	1	13
Statens institut för regionalforskning	7	9
Statens institut för kommunikations- analys	39	25
Statens väg- och transportforsknings- institut	33	240
Sveriges geologiska undersökning	210	300
Turistdelegationen	11	5

Källa: ESV (1999) och hemsidor.

*Avgiftsfinansierad.

uppdrag i konkurrens med privata producenter. De återstående av Vägverkets totalt cirka 6 400 anställda arbetar med projektering, fordonsregister, färjedrift och övriga tjänster.

Tabell 4.5. Vissa statsägda företag inom näringsdepartementets område; siffrorna avser 1998 eller 1999.

Företag (ägarandel, %)	Omsättning, milj. kr	Antal anställda
Affärsverket svenska kraftnät (100)	2 300	240
ALMI Företagspartner AB (100)	4 000*	500
AmuGruppen/Lernia (100)	1 888	2 459
Assi Domän AB (50.26)	24 000	17 000**
Celsius AB (25)	14 000	11 000
AB Göta Kanal (100)	43	22
LKAB (100)	5 000	3 800
Luftfartsverket (100)	3 576	4 719
Posten AB (100)	24 400	42 100
Samhall AB (100)	9 500	29 000
SAS Sverige AB (50)	40 900	27 000
SAQ Kontroll AB (100)	500	650
SJ (100)	14 800	15 700
Sjöfartsverket (100)	1 300	1 400
AB Svensk Bilprovning (52)	1 100	2 200
Svensk-danska broförbindelsen SVEDAB (100)	13 680***	100
Svenska rymdaktiebolaget (100)	332	370
Sveriges Rese- och Turistråd	4	4
Sveriges Provnings- och forskningsinstitut AB (100)	401	558
Telia (100)	51 000	30 600
Vattenfall AB (100)	28 000	8 000

*Kapital för utlåning. **50% i Sverige. ***Avser nettoskuldsättning.

Huvudkontoret har omkring 900 anställda. Dess centrala uppgift är att upprätthålla ett gemensamt regelverk för de regionala aktiviteterna och att fördela resurser mellan regionerna. Följande delaktiviteter ingår i arbetsuppgifterna:

- Att förvalta det nationella vägnätet, dvs. att upphandla nybyggnation och underhållsaktiviteter. Cirka 14 miljarder spenderades på dessa verksamheter under 1998, ett arbete som koordineras av ett femtiotal personer vid huvudkontoret.
- Att vara sektorsmyndighet. Detta innebär att samordna intressen och krav inom och utanför sektorn som ett underlag för den politiska processen; cirka 1 miljard avsätts årligen för ändamålet.

- Myndighetsutövning, som innefattar utveckling och upprätthållande av regler för fordon, körkort, godstransporter, statligt stöd till privata vägar m.m. (cirka 1,9 miljarder kr 1988). Cirka 75 personer arbetar med sektors- och myndighetsuppgifter.
- Produktion, dvs. projektering, byggande och underhåll av vägar och andra tjänster som man vunnit i anbudskonkurrens. Man utför också uppdrag som beställs av andra köpare, t.ex. kommuner.

Exklusive körkortshanteringens arbetar 600 personer vid huvudkontoret med att implementera Vägverkets uppdrag. Av dessa är ungefär 150 ansvariga för de centrala planerings- och förvaltningsuppgifterna. Det innebär att ett begränsat antal personer bär ansvaret för vägsektorns förvaltning och policyutveckling.

4.3. Rekrytering och utnämning

Karriärvägar, löner och utbildningsbakgrund

Handläggare i Regeringskansliet är ofta unga när de anställs. Inom utrikesförvaltningen är anställningstiderna överlag långa, i många fall livslånga, medan omsättningen på andra departement är väsentligt högre. Mediananställningstiden i departementen exklusive UD var 1997 fyra år; i UD var den fjorton (SB PM 1998-09-30).

Myndigheterna är den största enskilda rekryteringsbasen. De som rekryteras till ett departement återvänder inte sällan till en högre tjänst inom den myndighet man ursprungligen arbetat för. Att tjänstemännens långsiktiga karriärhorisont är på myndigheten snarare än i Regeringskansliet kan ha betydelse för de lojaliteter som utvecklas.

År 1995 genomfördes en undersökning av relativlöner baserad på det löneklassificeringssystem (TNS-systemet) som används inom den statliga sektorn sedan 1992. Klassificeringen bygger på arbetsuppgifternas komplexitet, kunskapskrav, flexibilitet och självständighet. Jämförelsen indikerade att lönerna i Regeringskansliet låg mellan 6 och 19 procent högre än lönerna i myndigheterna för tjänster som är jämförbara enligt denna klassifikation. En senare undersökning gällande endast finansdepartementet visade på ett lönegap på bara 1 procent (Arbetsgivarverket, PM 1997-04-07).

Denna typ av statistik måste hanteras med försiktighet. Vissa aspekter såsom obetald övertid och allmän stressnivå beaktas inte i jämförelserna.

En annan faktor av betydelse är att somliga myndigheter, t.ex. Vägverket, lokaliserats i landsorten där levnadsomkostnaderna är lägre än i Stockholmsregionen. Skillnader i restid mellan bostad och arbetsplats är också viktig för jämförelsen. Huvudstaden erbjuder å andra sidan ett kulturutbud som kan påverka jämförelsen. Sammanfattningsvis finns det inga klara indikationer på att löneskillnaderna mellan regeringskansli och myndigheter skulle vara så stora att de påverkar rekryteringen.

Relationen mellan regeringskansli och myndigheter

Nyanställd personal vid Regeringskansliet, ibland med erfarenheter från myndigheter men inte sällan med begränsad arbetslivserfarenhet, börjar som departementssekreterare. Ansvaret för att ha kontakter med en och ofta flera myndigheter är en av de första uppgifterna man tilldelas. För att undvika att handläggarna "fångas" av sin myndighet är det vanligt att de roterar mellan olika sysslor. Nackdelen med ett sådant system är att personalen sällan hinner utveckla djupare kunskaper inom ett fackområde.

En studie av Ehn och Sundström (SOU 1997:15) visar på svaga kontakter mellan myndighet och departement. Detta återspeglas bland annat i den mycket begränsade tid som Regeringskansliet avsätter för verksamhetsstyrning. Omkring hälften av departementen betraktar också arbetsfördelningen mellan departement och myndigheter som obalanserad. Departementen anses alltför små och är beroende av myndigheterna i en utsträckning som inte anses tillfredsställande (Statskontoret 2000:20).

Ministrar och kanslihandläggare har normalt brist på tid för att styra myndigheterna, men detta är snarare ett symptom än en orsak. I realiteten är det politiska intresset för styrning av myndigheternas verksamhet lågt; en regering vinner eller förlorar inte val på myndigheter som är något bättre eller sämre styrda än normalt (SOU 1997:15). Det hävdas också att de politiska beslutsfattarna ibland inte vill vara alltför precisa i sina direktiv. En viss osäkerhet gör det lättare att hantera problem som eventuellt dyker upp vid senare tillfällen, och med ofullständig kunskap om faktiska förhållanden kan det vara lättare att undvika kritik (March och Olsen 1976, Weaver 1986). Det är också alltid lättare att komma undan ansvar för det som *inte* görs, exempelvis de instruktioner till en myndighet som inte delas ut, än för de beslut som faktiskt tas och som kan leda fel.

Faktisk maktutövning är naturligtvis något mer än formella scheman för beslut, oavsett om man talar om lagstiftning eller budgetbeslut. Som kommer att utvecklas i kapitel 5 är budgetdokumenten resultatet av en

ofta utdragen kommunikationsprocess mellan departement och myndighet, där också andra aktörer kan vara inblandade. Denna ”dialog” framställs ofta som en konsensusskapande komponent i det svenska förvaltningsystemet. Nackdelen från ansvarssynpunkt är att dialogen inte är öppen för omvärlden. Allmänheten får exempelvis inte veta vilken form av påtryckning en minister kan ha utövat under ett samtal; vad som kallas ”ministerstyre” – att föreskriva hur en myndighet skall uppträda i en fråga som berör enskild fysisk eller juridisk person – kan i själva verket passera helt obemärkt. Det finns också en osäkerhet i andra riktningen; myndigheter kan ha ett mycket större inflytande *de facto* än de formellt har, inte minst genom sin överlägsna kontroll över kunskap om sakfrågor.

Utnämningsspolicy

Verksförordningen fastställer regeringens rätt att utse generaldirektörer och styrelseledamöter i myndigheterna. Som visats av Wallin m.fl. (1999) har högre tjänster inom både departement och myndigheter under senare decennier i växande omfattning tillsatts med personer med politisk bakgrund (*tabell 4.6*).

Tabell 4.6. Partimedlemskap för högre tjänstemän 1971 och 1990.

Kategori	Partimedlemskap (%)	
	1971	1990
Statssekreterare	46	100
Generaldirektörer	30	49
Departementsråd	22	36
Avdelningschefer	21	18

Källa: Mellbourn (1979); Wallin m.fl. (1999).

En studie av Statskontoret (1999) som koncentrerar sig på myndighetschefer bekräftar denna tendens. Den använder en något annorlunda definition och räknar andelen verkschefer som haft något tidigare politiskt uppdrag. År 1982 hade 20 procent en sådan bakgrund; 1998 hade siffran stigit till 37 procent. Av de verkschefer som tillsattes 1998 hade 50 procent politisk bakgrund; bland de 20 viktigaste myndigheterna var andelen chefer med politisk bakgrund 64 procent.

Det råder alltså inget tvivel om tendensen till ökad rekrytering av per-

soner med politisk bakgrund till chefsposter. Detta kontrasterar mot den allmänna tendensen i samhället. Andelen partimedlemmar i befolkningen sjunker stadigt; den är för närvarande 6 procent och skulle bli 0 år 2013 om nuvarande trend höll i sig (Petersson m.fl. 2000).

Utvecklingen kan ha flera förklaringar. Wallin m.fl. noterar att fler skiften på minister- och statssekreterarposter ökar efterfrågan på reträttposter för dessa kategorier. Det har också framförts att politisk erfarenhet är en merit, men det är inte uppenbart varför det relativa värdet av denna merit skulle öka över tiden. Riksdagens revisorer har kritiserat utnämningsprocedurerna (rapport 1994/5:12) och krävt större transparens vid tillsättningarna, exempelvis i form av tydliga kravspecifikationer vid utlysningen av en tjänst, breda sökförfaranden och professionella urvalsprocesser.

4.4. Råder det obalans?

För att ett regeringskansli skall kunna fylla sin styrande roll krävs att man har en personal som har lämplig blandning av utbildning och praktisk erfarenhet. Man måste också kunna agera kvalificerad samtalspartner till myndigheterna. I dessa arbetsuppgifter ingår bland annat:

- Kontinuerlig analys av relationen mellan politiskt formulerade, abstrakta mål och faktiska verksamheter.
- Kontinuerlig omprövning av det offentliga åtagandet inom den sektor man ansvarar för.
- Utveckling av resultatindikatorer.
- Analyser av omvärlden med avseende på faktorer som förändrar förutsättningarna för sektorn (scenarioskrivning, hotbildsanalys).
- Att göra politiska bedömningar av de produktivitets- och effektivitetsanalyser som andra gör.
- Att i detta skilja ut vad som är resultatet av politiskt beslutade åtgärder från effekterna av yttre förändring.
- Analys av sambanden mellan inhemsk policybildning och internationella åtaganden, framför allt inom EU.

Självklart är det svårt att översätta ovanstående lista till ett visst antal personer eller i formella krav på utbildning. Samtliga arbetsuppgifter behöver inte fullt ut utföras inom Regeringskansliet; mindre och företrädesvis tekniska underlagsutredningar kan delegeras till externa institutioner som

självständiga utvärderingsorgan, universitet eller andra utförare. Detta ställer samtidigt än högre krav på förmågan att tolka de resultat som kommer fram. Men om en alltför stor del av arbetsuppgifterna genomförs av andra kommer Regeringskansliet inte att ha tillräcklig kunskap om eller kontroll över den verksamhet man är satt att styra.

Många av uppgifterna är också intellektuellt krävande. Att översätta politiskt formulerade mål till något operativt, att separera resultat från effekter av yttre förändringar etc. kräver kunskap om statistiska metoder, matematiska modeller m.m. Forskarutbildning krävs för åtminstone vissa av de mer kvalificerade uppgifterna.

Man kan sammanfatta diskussionen på följande sätt: Det finns ingen uppenbar obalans mellan regeringskansli och myndigheter vad gäller löner eller utbildningsbakgrund; å andra sidan utgår ingen synlig lönepremie för uppdraget att arbeta i Regeringskansliet. Regeringskansliet lider allvarlig brist på kapacitet för att formulera krav på och ta emot information från myndigheterna. De cirka 100 personår som för närvarande avdelas för ändamålet framstår som helt otillräckliga. Om man tänker sig att en medelstor myndighets verksamhetsområde kräver 3 till 4 personår – rimligt med tanke på uppgifternas omfattning och komplexitet – skulle de totalt cirka 300 myndigheterna kräva 1 000 snarare än 100 personår. Vidare råder det brist på personal med rätt utbildning. Detta utgör inte i sig en obalans mellan regeringskansli och myndigheter, utan är snarare en allmän brist på analytiskt tränade personer med kapacitet att angripa de komplicerade uppgifter som styrningen av den statliga sektorn ger upphov till.

Myndigheterna är stora, men en huvuddel av dess personal utnyttjas för styrning av den egna organisationen. Samtidigt finns det exempel på policyenheter inom myndigheterna som arbetar med frågor som rätteligen borde utföras inom Regeringskansliet. I avsaknad av politiska ställningstaganden i departementen har vissa myndigheter helt enkelt känt sig tvingade att utveckla en intern diskussion kring politiska sakfrågor. Detta ökar risken för att policydiskussionen som helhet försummas av dem som har till uppgift att hantera sådana frågor.

4.5. Organisation

Också valet av organisationsform har konsekvenser för hur statens och i förlängningen samhällets resurser används. En allmän tendens inom industriländerna på senare år, relativt oberoende av regeringars politiska färg,

har varit att försöka renodla olika uppgifter. Framför allt har man försökt separera myndighetsuppgifter från kommersiell verksamhet.

Inom de stora infrastruktursystemen har man dessutom försökt skilja mellan olika verksamhetsuppgifter: utbyggnad och underhåll av näten, produktion av de tjänster som erbjuds över denna struktur och tillsynsuppgifter. I Sverige har Televerket separerats i en kommersiell enhet, sedermera bolagiserad och delvis privatiserad, och myndigheterna Telenämnden, med ansvar för standardisering, och Post- och telestyrelsen, med ansvar för konkurrens- och prisfrågor. Svenska kraftnät har skilts ut från Vattenfall och givits ansvar för driften av stamnätet, medan det nya Vattenfall är en kraftproducent bland andra. Den tidigare nämnda separationen inom Vägverket i en beställar- och en konkurrensutsatt utförardel är ytterligare ett exempel.

Fördelarna med dessa typer av renodling är flera. Exempelvis ökar inte sällan möjligheterna för de verksamhetsansvariga att välja mellan konkurrerande utförare, något som gör det möjligt att pressa kostnaderna för en given verksamhet. Rollfördelningen inom organisationen blir också tydligare; utföraren får beställaren på armslängds avstånd och kan koncentrera sig på *hur* ett uppdrag skall utföras.

Det finns emellertid också risker med processen. Ibland förefaller det som om de politiska beslutsfattarna inte varit fullt medvetna om vad ett byte av organisationsform faktiskt innebär. Exempelvis skall instruktioner till en bolagsledning i första hand ske genom bolagsordningen. Diskretionära ingrepp i beslutsprocessen, där ledningen ser ut att fatta beslut som är väl motiverade utifrån de grundläggande målen men kan vara problematiska från politisk utgångspunkt, kan vara en kvarleva från tidigare beslutsstrukturer.

De generella problemen med att skriva kontrakt mellan olika (privata) parter behandlades i kapitel 3. Detta blir ett allt mer uppenbart problem också för verk och myndigheter som tidigare varit horisontellt integrerade enheter men som delas upp i sina beståndsdelar. Relationen mellan beställare och utförare inom ramen för den tidigare integrerade myndigheten har också viktiga paralleller till relationen mellan myndighet och den politiska huvudmannen. Inte minst viktigt är att uppmärksamma en avgörande skillnad: Medan en myndighet som upphandlar uppdrag i konkurrens kan byta entreprenör om verksamheten inte fungerar på avsett sätt, har Regeringskansliet inte samma möjlighet att byta utförande myndighet. Detta ställer än större krav på Regeringskansliets beställarkompetens.

En central del av partsrelationen är det behov av relevant information

som flera gånger betonats. Detta behövs för att beställaren skall kunna precisera sitt uppdrag, oavsett om det är frågan om en politisk instruktion till en myndighet eller myndighetens formulering av målet med den arbetsuppgift som ska utföras av en entreprenör. Kunskap behövs också för att huvudmannen löpande skall kunna följa om uppdragstagaren fullgör sitt uppdrag på avsett sätt och för att analysera orsakerna till eventuella avvikelser. Har man exempelvis missat att hantera för verksamheten betydelsefulla externa förutsättningar som förändras oberoende av vad den ansvarige utföraren gör? Incitamenten för verksamhetens ledning måste också harmoniera med huvudmannens – regeringens – intressen. Om de mål som ställs upp är motstridiga, måste dessutom den verkställande ledningen få instruktioner om hur de skall vägas samman. Om detta inte görs, riskerar man att få en oönskad tyngdpunkt i det lätt mätbara på bekostnad av andra viktiga mål.

Erfarenheter från flera utvecklingsländer visar att det är möjligt att skriva formella kontrakt också i situationer där den verksamhet som skall utföras är komplex till sin natur. Man pekar dessutom på betydelsen av att ta politiskt kostsamma beslut i samband med förändringen av organisationsform för att den nya ledningen skall känna att man inte bara har frihet att agera på papperet utan också i praktiken (för en vidare diskussion av dessa problem, se Shirley och Xu 1997).

Sammanfattning

Övergången från en traditionell styrning till modernare principer som baseras på tydligt formulerade mål eller resultat är svår och kräver ett omsorgsfullt arbete. Politiska beslutsfattare vill dessutom inte sällan upprätthålla mål som strider mot logiken i den organisationsform de väljer. Styrproblemen blir annorlunda när verksamhetens resultat sätts i fokus än i ett traditionellt myndighetsförhållande, och inte nödvändigtvis enklare. Kapaciteten inom Regeringskansliet framstår som tillräcklig för uppgiften.

Mot bakgrund av de internationella erfarenheterna finns det anledning att resa frågan om principen om renodling och tydliga kontrakt skulle kunna användas också för styrning av vissa myndigheter. Exempelvis skulle regeringen kunna överväga att sluta ett sådant avtal med Riksförsäkringsverket. Vi återkommer senare i rapporten till frågan om hur tillämpliga erfarenheterna från andra länder i dessa avseenden är i den svenska förvaltningen.

5. Föreskrifter, budgetstyrning och uppföljning

Detta kapitel ägnas åt de övriga former för maktutövning som står till regeringens förfogande: lagar och föreskrifter (5.1), budgetstyrning (5.2) och kontroll och revision (5.3). Genomgången illustreras i avsnitt 5.4 med erfarenheter från styrningen av de tre myndigheter som valts ut för ett närmare studium. I avsnitt 5.5 ställs frågan om tilliten mellan Regeringskansliet och myndigheter minskat jämfört med tidigare.

5.1. Lagar och förordningar

Den formella grunden för offentlig maktutövning ges av lagar och förordningar. Riksdagen har den unika rätten att utfärda lagar, en rätt som kan delegeras till regeringen. Det finns två viktiga förskjutningar av denna styrning över tiden. För det första har det blivit allt mer vanligt att riksdagen använder sig av ramlagstiftning. Regeringen fyller i luckorna genom att utfärda förordningar. Denna utveckling, som kunde observeras redan under 1970-talet (Esping 1977), innebär att kontrollen över den statliga sektorns verksamhet delvis flyttats från riksdagen till regeringen. Förändringarna har också stärkt myndigheternas ställning därför att regeringskansliet sällan har resurser att formulera förordningar utan nära kontakter med, eller till och med assistans från, den ansvariga myndigheten.

För det andra finns ett ökande intresse för att använda ekonomiska styrmedel snarare än administrativa bestämmelser för att styra verksamhet i avsedd riktning. Särskilt tydliga är sådana tendenser inom miljöpolitiken, men tanken som sådan tycks också väcka intresse inom andra områden (Ellerman 1999). Detta representerar en övergång i riktning från detaljstyrning mot mera moderna metoder för maktutövning, en koncentration på mål snarare än medel.

Verksförordningen

Regeringen styr ämbetsverkens verksamhet genom att utfärda formella instruktioner. Varje myndighet ges på så sätt överordnade mål och ett

formellt ramverk för sin verksamhet. Den enskilda myndighetens instruktion baseras i sin tur på de generella regler som återfinns i Verksförordningen (SFS 1995:1322).

Denna förordning slår fast att generaldirektören är ansvarig för att myndighetens verksamhet utförs i enlighet med lagar och förordningar och på ett effektivt sätt. Generaldirektören anställs av regeringen, som också utser styrelsemedlemmarna i myndighetens styrelse, var och en förordnad för en begränsad tid. Han eller hon är ytterst ansvarig för att de anställda är förtrogna med myndighetens uppdrag, att styrelsen är informerad om den verksamhet som utförs och att regeringen löpande hålls underrättad för att kunna justera omfattning och utformning av uppdraget. I generaldirektörens ansvar ingår också följande uppgifter:

- Att hushålla väl med statens medel.
- Att samordna myndighetens verksamhet med andra berörda myndigheter för att ta tillvara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet.
- Att löpande följa upp och pröva den egna verksamheten och att om så erfordras vidta erforderliga åtgärder.
- Att beakta de krav på den egna verksamheten som ställs av totalförsvaret, regionalpolitiken, en ekologiskt hållbar utveckling samt jämställdhet mellan könen.
- Att säkerställa att myndigheten är tillgänglig för frågor från allmänheten och att man upprätthåller en god servicenivå.
- Att säkerställa att redovisning, medelsförvaltning, förvaltning av övriga tillgångar och verksamhetens aktiviteter i allmänhet kontrolleras på ett betryggande sätt.

Inom ramen för allmänna lagar och förordningar kan myndigheten själv avgöra sin interna organisation. Myndigheten måste ge stöd till regeringen i dess kontakter med EU. Detta omfattar bland annat ett ansvar att hålla regeringen informerad om den egna personalens samarbete på europeisk nivå. Varje formellt myndighetsbeslut skall dokumenteras, och det skall framgå när beslutet togs, vem som tagit fram underlaget för beslutet respektive var närvarande när det togs. Varje beslut som inte formellt delegeras tas av generaldirektören. Detta formella krav på dokumentation av beslut som dessutom görs tillgänglig för allmänheten ligger till grund för den öppenhet som kännetecknar svensk offentlig sektor.

Vid sidan av detta generella regelverk finns för varje myndighet en förordning med specifika instruktioner. Denna förordning beskriver verksamhetens huvudsakliga innehåll och sätter upp ett flertal restriktioner för verksamheten men är inte utformad för att man med denna som grund skall kunna utkräva formellt ansvar för verksamheten. Å ena sidan är generaldirektören ansvarig för vad en myndighet gör eller inte gör; å andra sidan saknas så många förutsättningar och preciseringar vad gäller målen för verksamheten att instruktionen endast undantagsvis ger underlag för att ställa en eventuellt felande generaldirektör till svars.

5.2. Budgetprocessen

Budgetprocessen och de dokument som tas fram under denna process utgör kärnan i Regeringskansliets styrning av myndigheterna. Processen påbörjas i november ett drygt år innan ett budgetår tar sin början. Regeringen fastställer sina övergripande finansiella prioriteringar inför vårpropositionen i april. Detta inkluderar en precisering av vilka medel som skall avdelas för vart och ett av de 27 politikområden som statsbudgeten indelas i. Budgetpropositionen föreläggs riksdagen i mitten av september och preciserar hur medlen inom vart och ett av politikområdena fördelas mellan olika ändamål och myndigheter. Regeringen formulerar då också sina övergripande politiska ambitioner för verksamheten.

På grundval av budgetpropositionen tar riksdagen under hösten separata beslut om de medel som avsätts inom respektive politikområde. Regeringen utfärdar därefter ett regleringsbrev för varje myndighet, som översätter de allmänna politiska intentionerna till specifika instruktioner. Regleringsbrevet är från det att resultatstyrningen infördes i början av 1990-talet det centrala instrumentet för att verkställa politiska beslut och styra myndigheternas löpande verksamhet.

En myndighet får formellt sitt regleringsbrev kort före jul. Den process som pågår under hösten innebär emellertid att man gradvis görs medveten om vilka förutsättningarna kommer att bli för det kommande årets verksamhet. Exempelvis delges myndigheten utkast av de delar av budgetpropositionen som man berörs av redan innan propositionen lämnas till riksdagen, och på samma sätt skickas utkast till regleringsbrev mellan parterna. De informella kontakterna mellan Regeringskansliet och myndigheten är intensiva när regleringsbrevets text slutförs under årets sista månader (ESV 1999). Icke desto mindre kan politiska omprioriteringar

förändra verksamhetens inriktning också i ett relativt sent skede, något som påverkar myndigheternas förmåga att planera den egna verksamheten.

I en rapport från en arbetsgrupp inom finansdepartementet bekräftar regeringen sin avsikt att bibehålla resultatstyrning som övergripande styrinstrument (Ds 2000:63). Man pekar emellertid på att beslutsunderlagets innehåll och kvalitet ytterligare måste förstärkas och att kopplingarna mellan verksamhetens resultat och den finansiella styrningen måste klargöras. Också riksdagen har slagit fast resultatstyrningens fortsatta betydelse. Något formellt beslut att formulera en komplett uppsättning mål för den statliga sektorn som helhet finns däremot inte.

5.3. Kontroll och revision

Kontroll, uppföljning och revision av verksamheter har två syften. Dels skall den som kontrolleras kunna belönas respektive hållas ansvarig för sina goda och mindre goda prestationer, dels kan man på detta sätt lära sig av sina historiska erfarenheter. Resultatstyrning innebär att behovet av uppföljning är stort. Medan myndigheten inom givna ramar ges frihet att bestämma hur det uppdrag man får skall utföras, måste regeringen säkerställa att utfallet blir vad som ursprungligen avsetts.

Uppföljningen av verksamheten sker på flera sätt. Verksförordningen ålägger generaldirektören att säkerställa att aktiviteter och bokföring kontrolleras på vederbörligt sätt. Vanligtvis har därför myndigheterna interna revisorer som följer verksamheten. I enlighet med en särskild författning (SFS 1996:882) avkrävs myndigheterna också en årsredovisning. Denna skall innehålla ett antal kommentarer och redovisningar, inklusive en uppföljning av vad som åstadkommits i förhållande till det uppdrag som formulerats i regleringsbrevet.

Riksrevisionsverket har huvudansvaret för regeringens kontroll av myndigheter, affärsverk och vissa statliga företag och stiftelser. Med utgångspunkt i årsredovisningen granskas det formella handhavandet av myndigheternas anslag. Förutom det stående uppdraget att granska årsredovisningarna genomförs varje år ett tjugotal förvaltningsrevisioner på eget initiativ. Om regeringen ger verket ytterligare uppdrag, skall dessa finansieras separat för att säkerställa verksamhetens oberoende.

Det utsagda syftet med Riksrevisionsverkets granskning av årsredovisningarna är att å regeringens vägnar fastställa hur myndigheterna har im-

plementerat regeringsbeslut, hur man följer lagar och bestämmelser och om redovisning sker i enlighet med fastställda regler. De viktigaste observationerna från denna granskning sammanställs i Riksrevisionsverkets årliga rapport, där man också kommenterar situationen i den centrala statsförvaltningen. Viktigare tillkortakommanden i någon myndighets verksamhet tas upp i vårpropositionen.

I 1999 års rapport sägs att gränsen mellan vad som är regeringens respektive myndigheternas ansvar blir allt otydligare (RRV 1999, s. 6). Samtidigt som resultatstyrning förutsätter tydliga instruktioner om hur måluppfyllelse och uppnådda resultat skall återrapporteras, blir enligt verket myndigheterna allt mer beroende av informella kontakter med regeringen och dess tjänstemän för att klara detta arbete. Myndigheterna får dessutom allt fler uppdrag från Regeringskansliet och kommer i vissa avseenden att utföra stabsuppgifter för sina respektive departements räkning. Detta ökar ytterligare oklarheten om parternas roller; Riksrevisionsverket talar om en informell men handgriplig styrning. Konsekvensen är att det blir allt svårare att i efterhand utkräva ansvar.

Riksrevisionsverket anser också att kontroll och resultatuppföljning i allmänhet bör förbättras. Det borde bli allt mer betydelsefullt för verksamheten att granska och kommentera de uppföljningar som görs av den egna verksamheten. På samma sätt är man orolig över den otillräckliga uppmärksamhet som myndigheternas styrelser ägnar åt denna typ av frågor.

Rapporten kommenterar dessutom det generella innehållet i myndigheternas årsredovisningar (ibid. s. 20 ff.). Snarare än att förse regering och riksdag med central information om vad man åstadkommit respektive vad som återstår att göra så finns en benägenhet att skriva många sidor text som presenterar alla enskildheter i det gångna årets verksamhet. En huvudförklaring är att regleringsbrevet är så vagt formulerat. Riksrevisionsverket menar också att myndigheterna inte lägger ner tillräcklig kraft på att säkerställa att rapporten är av tillräcklig kvalitet. Exempelvis saknas belägg för många påståenden om verksamhetens resultat. Sammanställningen av en årsredovisning börjar dessutom sent och saknar ofta en klar analys av vad som åstadkommit i förhållande till uppställda mål. Myndighetens styrelse har normalt inte tid att diskutera rapporten innan den måste lämnas till regeringen.

Ekonomistyrningsverket, som tidigare var en del av Riksrevisionsverket, har sedan 1998 till uppgift att verka för en effektiv ekonomisk styr-

ning i staten. Man redovisar bland annat en analys av statens ekonomiredovisning. Kvaliteten i en myndighets redovisning sammanfattas som "fullt tillfredsställande", "tillfredsställande" eller "ej tillfredsställande" (ESV 1999a). Huvudsyftet med genomgången är att identifiera myndigheter som inte upprätthåller en acceptabel standard snarare än att utkräva ett formellt ansvar för den ekonomiska redovisningen.

Varken Riksrevisionsverket eller Ekonomistyrningsverket har mandat att granska regeringens instruktioner till myndigheterna eller Regeringskansliets arbete i allmänhet. Detta är emellertid möjligt för *Riksdagens revisorer*. På förslag från riksdagens utskott eller enskilda parlamentsledamöter väljer organisationen självständigt vilka verksamheter man granskar. De resulterande rapporterna skickas för kommentarer till berörda parter varefter ett slutdokument levereras till riksdagen. På samma sätt som en proposition från regeringen behandlas förslaget av ansvarigt utskott innan man röstar i kammaren om de förslag som lämnats.

En granskning av Riksdagens revisorers verksamhet under åren 1991–94 pekar på den långa tid som förflyter från det att en rapport avlämnats till utskottet till dess att rapporten behandlas. I mer än hälften av de fall där revisorerna varit kritiska i sina slutsatser har detta inte resulterat i någon respons från utskottet. Av 59 yrkanden som lämnades av utskott med anledning av förslag från Riksdagens revisorer under riksdagsåret 1993–94 avslogs 54 % och endast 9 % av förslagen antogs i sin helhet (Rothstein m.fl. 1995, s. 120; se också Ahlbäck 1999).

Samtidigt som rapporter från Riksdagens revisorer kan skicka betydelsefulla signaler om det sätt på vilket statsförvaltningen fungerar, spelar dess förslag uppenbarligen en liten roll i riksdagen. Revisorerna har också en inbyggd snedvridning i sitt arbete genom att sammansättningen av dess ledamöter beror av den parlamentariska situationen. Detta kan begränsa benägenheten att ta sig an politiskt känsliga frågeställningar och att lämna kritiska rapporter.

Från och med 2003 kommer en ny revisionsmyndighet under riksdagen att överta ansvaret för granskningen av statsförvaltningen. Detaljerna i utformningen är i skrivande stund inte fastställda.

Också *konstitutionsutskottet* granskar den verksamhet som utförs i statlig regi. Utskottets huvuduppgift är att granska hur regeringen styr riket. *Justitieombudsmannen* har befogenhet att granska statliga myndigheter, domstolar och kommunala myndigheter, liksom tjänstemän vid dessa myndigheter och andra vilkas arbete innebär myndighetsutövning.

Granskningen bygger på klagomål om felaktig behandling eller egna initiativ. Även *Justitiekanslern* bedriver tillsyn gentemot statliga myndigheter, men verksamheten är framför allt inriktad på att finna systematiska fel i myndigheternas verksamhet.

Det finns i detta sammanhang också anledning att peka på några relativt nytillkomna myndigheter som helt eller delvis har granskande uppgifter: Statens beredning för medicinsk utvärdering, Statens livsmedelsekonomiska institut, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering och Statens institut för kommunikationsanalys. Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) ansvarar under näringsdepartementet för att stödja och utföra forskning kring konsekvenser av regeringens arbetsmarknadspolitik, att studera arbetsmarknadens funktion i allmänhet och att analysera vilka konsekvenser som olika åtgärder inom utbildningssystemet kan ha för arbetsmarknaden och dess funktion. Med hjälp av analysmetoder som ligger vid den internationella forskningsfronten bedriver man alltså oberoende granskningar av verksamhet som utförts av andra offentliga myndigheter.

Också Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), som bildades 1995, sorterar under näringsdepartementet. Man har tre uppgifter: att utföra studier på direkt uppdrag av regeringen, att utveckla prognos- och planeringsmetoder och att ansvara för offentlig statistik inom transportsektorn. SIKA har dessutom i praktiken kommit att få en aktiv roll i att å regeringens vägnar koordinera trafikverkens infrastrukturplanering, dvs. man har tagit över arbetsuppgifter som i princip borde ingå i departementets ansvarsområde.

Möjligheten att använda fristående institut pekar på ett alternativt, eller snarare kompletterande, organisatoriskt grepp för att granska myndigheternas verksamhet. IFAU:s kombination av djupgående kunskap om arbetsmarknaden och fristående ställning kan utnyttjas inte bara för att besvara frågor som ställs av andra utan också för att självständigt formulera och besvara relevanta frågor. Man har valt att samlokalisera sig med en universitetsinstitution med högt anseende inom fackområdet. Personalen gör inte sällan en akademisk karriär samtidigt med att man utför granskningar av omedelbar betydelse för politikens utformning och myndigheternas styrning.

Dessa institut täcker dock bara begränsade delar av den statliga sektorn. Trots ambitiösa studier och förslag på området (ESO 1994) görs inte heller några systematiska och återkommande produktivetsanalyser av

sektorns verksamhet, trots att detta är fullt möjligt att göra. En analys av kostnaderna för banhållning (Johansson och Nilsson 2001) liksom en avhandling om bilprovningens kostnadseffektivitet med hjälp av så kallad DEA-teknik (Ylvinger 2000) visar att det idag existerar flera metoder som ger underlag för åtminstone partiella utvärderingar också av komplex verksamhet med hjälp av avancerad analysteknik. Ibland är bristerna än mer fundamentala; det finns exempel på statligt finansierad verksamhet där till och med redovisningen av vilken verksamhet som utförs är ofullständig (Forslund m.fl. 2000).

5.4. Myndighetsstyrning i praktiken

Domstolsverket

I 1999 års budgetproposition (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 4) instrueras domstolsväsendet att avgöra ärenden och mål på ett rättssäkert och effektivt sätt. Båda målen sägs vara svåra att mäta och möjligheten att uppnå dem påverkas av ett stort antal externa aspekter som är svåra att mäta. Det finns lika fullt indikatorer som kan ge åtminstone partiell kunskap om verksamhetens måluppfyllelse. Två sådana är antalet inkommande, avgjorda respektive balanserade – icke avgjorda – fall under ett år och ärendenas handläggningstider, liksom tillgången till och sammansättningen av domstolspersonal.

På några sidor summeras måluppfyllelsen för de olika kategorierna av domstolar (ibid. s. 68ff). Man drar slutsatsen att situationen är "tillfredsställande" i tingsrätterna och i Högsta domstolen, medan arbetsläget är "besvärande" i hovrätterna och i samtliga förvaltningsdomstolar. Genomströmningstiderna är "för långa" i läns- och kammarrätterna. Dessa har också en "otillfredsställande" stor balans av skatte- och socialförsäkringsärenden. De allmänna domstolarna sägs avgöra sina ärenden "inom rimlig tid" medan motsatsen gäller för skatte- och socialförsäkringsärenden i förvaltningsdomstolarna. Regeringen efterlyser därför åtgärder med syfte att förkorta hanteringstiden för enskilda ärenden och för att tillskapa en mer effektiv domstolsorganisation.

Domstolsverkets regleringsbrev preciserar myndighetens mål och ger information för att påverka dess vidare fördelning av budgetmedel mellan domstolsväsendets olika delar. Regeringen preciserar också aktivitetsmål och resultat som man vill ha information om, såväl för domstolsväsendet som helhet som för verket.

Regeringen vill minska den tid som åtgår för att avgöra ärenden. Man preciserar detta önskemål genom att ålägga hovrätter, tingsrätter och länsrätter att se till att medianhandläggningstiden för de fall som avslutas under året blir två månader för kriminal- och åtta månader för skatteärenden. Ett mål formuleras också för andelen balanserade ärenden som vid årets slut är äldre än sex respektive tolv månader. För att kunna formulera motsvarande typer av mål i framtida budgetprocesser ombeds också Högstas domstolen föreslå explicita aktivitetsmål. Exemplet illustrerar det nära samarbetet mellan regeringskansli och myndigheter i utformningen av kriterier för styrning.

Resultat av ovanstående natur skall rapporteras för varje kategori av domstol och för varje kategori av ärenden. Man betonar behovet av att få en heltäckande bild av den verksamhet som bedrivs. Myndigheten skall därför inte bara ge information om de mål som formuleras i instruktionerna utan också informera om andra förhållanden som kan vara av betydelse för regeringens styrning. Domstolsverket ges dessutom ett betydande antal utredningsuppdrag.

Handläggningstiden är en viktig aspekt på domstolarnas verksamhet. För samtliga parter som är inblandade i ett mål är det oacceptabelt om alltför lång tid förflyter innan ett ärende slutförs. Förbättrade prestationer i detta avseende kan ge indikationer om högre produktivitet, men det finns en risk för att detta sker på bekostnad av domslutets kvalitet; ju kortare tid som ägnas åt ett ärende, desto större är risken för att felaktiga beslut fattas. Denna målkonflikt behandlas inte i den dokumentation som används för den löpande styrningen av domstolsverksamheten.

Riksförsäkringsverket

Ett omfattande regelverk lägger fast medborgarnas rättigheter i samband med sjukdom, handikapp osv., och myndigheten skall se till att alla får sin lagstadgade rätt tillgodosedd. Utbetalningen av ersättningar ger upphov till ett stort antal tolkningsproblem, men Riksförsäkringsverket skall tillsammans med den regionala organisationen se till att sådana frågor hanteras likformigt och rättvist. Detta skall göras till lägsta möjliga administrativa kostnad. Myndighetsinstruktionen för verket formulerar ett tjugotal mål som kompletterar det överordnade uppdraget. Riksförsäkringsverket skall:

3. Verka för att åtgärder vidtas för att förebygga och minska ohälsa i syfte att minska de långa sjukperioderna.

4. Utöva tillsyn över de allmänna försäkringskassorna.
8. Vara systemägare för verkets och försäkringskassornas gemensamma IT-system.
16. Följa utvecklingen inom socialförsäkringen och anslutande bidragssystem samt utvärdera effekterna av dessa för individ och samhälle.
17. Ta fram och vidareutveckla prognosmodeller och svara för prognoser för och analyser av utgifterna inom de socialförsäkrings- och biståndssystem man administrerar.

Uppgiften under punkt 3 skiljer sig från övriga uppgifter genom att man åläggs att se till att åtgärder vidtas för att minska risken för sjukdom och ohälsa. I stället för att implementera en given uppsättning regler till lägsta kostnad ges verket här ett vagt uppdrag att hantera en helt annan typ av verksamhet. Bland annat skall man koordinera och implementera verksamheter som minskar risken för insjuknande, verka för att rehabiliteringsåtgärder genomförs, utveckla åtgärder som ger långtidssjukskrivna möjlighet och incitament att omskola sig liksom att sprida information om sådana möjligheter bland dem som kan ha behov.

En svårighet med denna typ av uppgift är att det är svårt att avgöra om uppdraget har utförts på ett tillfredsställande sätt, inte minst därför att orsakerna till långtidssjukskrivningar är komplexa till sin natur. Sådana sjukskrivningar påverkas dessutom av en mängd förhållanden som verket inte råår över. Detta illustrerar problemen med att en myndighet ges flera mål, samtidigt som det är svårare att mäta uppfyllelsen för vissa mål än för andra.

I budgetpropositionen betonar regeringen sin ambition att socialförsäkringssystemet skall vara tryggt, rättvist och effektivt (prop. 1998/99:1, utgiftsområde 10). Försäkringarna skall dessutom kontinuerligt anpassas till människors förändrade livsvillkor.

I avsnitt 3.3.4 ger regeringen sin bild av den verksamhet som finansieras över utgiftsområde 10. Bland annat har Riksförsäkringsverket till departementet lämnat en rapport som visar att det sätt på vilket enskilda sjukdoms-, rehabiliterings- och förtidspensioneringsärenden hanteras har varit otillfredsställande. Flera fall har rapporterats där dokumentation som krävs i lagstiftningen saknas. Även om detta inte behöver betyda att man har fattat felaktiga beslut, visar genomgången att man inte kan säkerställa kvaliteten hos de beslut som fattas. Regeringen finner detta vara betänkligt och instruerar Riksförsäkringsverket att utveckla system för att

säkerställa en tillfredsställande kvalitet i ärendehantering (ibid. s. 27). Detta exempel illustrerar den formaliserade delen av dialogen mellan parterna. Den pekar också på den höga ambitionsnivån vad gäller de formella aspekterna på ärendehantering, ett viktigt inslag i svensk offentlig förvaltning. Detta innebär inte nödvändigtvis att de problem som identifieras är av avgörande betydelse i bedömningen av hur sektorn i allmänhet och myndigheten i synnerhet fungerar.

De regionala försäkringskassorna har tidigare rapporterat att kostnaden för att administrera flera försäkringar har ökat. För att göra det möjligt för regeringen att följa utvecklingen och att bedöma skälen till kostnadsökningarna krävs pålitliga mät- och analysinstrument. Regeringen noterar också att det finns betydande skillnader mellan olika regionala kontor, både vad gäller kostnader, kvalitetsparametrar och hanteringstider. För att kunna dra slutsatser om vilka åtgärder som krävs för att förbättra situationen behövs kunskaper om de orsakssamband som ligger bakom skillnaderna. Riksförsäkringsverket uppmanas därför att förbättra sina system som redovisar verksamhetens kostnads- och prestationsutveckling. Man efterfrågar däremot inte systematiska produktivitetssjämförelser av den typ som nämndes i avsnitt 5.3 ovan.

Sektion 5 behandlar administrationen av socialförsäkringssystemet. Man noterar att verket och de regionala försäkringskassorna söker analysera resultatet av sin verksamhet och att man försöker uppnå uppställda mål genom "ökade prioriteringar och förbättringar". Slutsatsen blir att "Arbetet kan ... anses ha bedrivits i enlighet med målsättningen" (ibid. s. 46). Formuleringarna illustrerar de stora problem som finns med att analysera prestationer och att föreslå åtgärder för att komma till rätta med eventuella problem.

Riksförsäkringsverkets regleringsbrev inleds med att upprepa de överordnade målen för vart och ett av de utgiftsområden via vilka verket får medel. Ett exempel på verksamhetsmål för myndigheten kan illustrera styrningens innebörd. Det första målet inom området "Handläggning och utbetalning av ersättningar" är att verksamheten skall genomföras med god kvalitet och till lägsta tänkbara (administrativa) kostnad. Fusk och missbruk skall minimeras. Verket skall återskoppla måluppfyllelsen för de viktigaste försäkringssystemen med avseende på genomströmningstid för enskilda ärenden, styckkostnaden, försäkringskostnaden och administrationskostnaden. Man skall också redovisa och kommentera de försäkrades uppfattningar av systemet, problem i den formella grunden för

beslut, eventuell kritik från Justitiekanslern eller Justitieombudsmannen, observerade fall av fusk liksom insatser och kostnader för att motverka fusk och missbruk. Även om den efterfrågade informationen i högsta grad är relevant för att bedöma verksamhetens kvalitet, är det svårt att från texten kunna dra några slutsatser om hur informationen är tänkt att användas. Överflödet av information av större och mindre betydelse gör att möjligheten till överblick försvåras.

Vägverket

Det är inte möjligt att lagstiftningsvägen reglera när en ny väg skall byggas, hur vägen skall utformas eller under vilka omständigheter som en väg skall snöröjas. Detta är ett skäl till att interaktionen mellan politiska prioriteringar och implementering av specifika aktiviteter är annorlunda inom vägsektorn än i flera andra delar av den offentliga sektorn. Ett annat skäl, som ytterligare utvecklas nedan, är att aktiviteter inom vägsektorn har konsekvenser för flera viktiga samhällsmål.

Två politiska beslut är av särskild betydelse för styrningen av aktiviteter inom sektorn. Det första är 1998 års trafikpolitiska beslut. Med ungefär 10 års mellanrum har man i riksdagen fattat övergripande beslut om politiken inom transportsektorn. 1998 års beslut (prop. 1997/98:56) slår fast att transportpolitiken skall bidra till en socialt, kulturellt, ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling. Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv. Det övergripande målet preciseras i form av fem delmål beträffande tillgänglighet, transportkvalitet, trafiksäkerhet, miljö och regional utveckling.

Ett andra övergripande dokument som direkt påverkar den löpande styrningen är *Nationell plan för vägtransportsystemet 1998–2007*, en specifikation av vilka investeringar och vilka typer av underhållsåtgärder som skall prioriteras. Planen uppdateras vart fjärde år i anslutning till valen. Ett första planutkast med prioriterade projekt fanns färdigt i oktober 1997 (Vägverket 1997). Om framtida anslag skulle komma att avvika från den planeringsram som planen bygger på, skall planen ändå förverkligas i den fastställda prioritetsordningen. Dokumentet omfattar också åtgärdsprogram för trafiksäkerhets- och miljöåtgärder, liksom styrande principer för verkets övriga uppgifter.

Vägverkets planförslag skickades till ett stort antal myndigheter och andra berörda organisationer på remiss. En ny version togs fram och läm-

nades till departementet i mars 1998, och i juni samma år fastställde regeringen planen (Skr. 1998/99:8). I beslutet noterar regeringen att de åtgärder som Vägverket tidigare vidtagit för att förbättra trafiksäkerheten ännu inte haft avsedda effekter. Verket åläggs därför att ge säkerhetsförbättrande åtgärder en högre prioritet. Regeringen förändrar också Vägverkets förslag till investeringsplan; vissa projekt tas bort helt och hållet, medan andra måste omprövas med avseende på utformning etc. Eftersom myndigheten också lämnat in ett planförslag vars kostnad överstiger den planeringsram man givits, åläggs man dessutom att minska investeringsvolymen för att passa den planeringsram man givits.

Regeringen ingriper här i myndighetens prioritetsordning. Detta kan tolkas som att Vägverket inte har kunnat tolka regeringens politiska prioriteringar mellan olika mål på önskvärt sätt. Det kan också innebära att regeringen inte accepterar konsekvenserna av de politiska prioriteter man tidigare formulerat genom att justera tilldelningen av medlen för att uppnå politiken snarare än målen för den.

Vägverkets instruktion (SFS 1997:652) ger myndigheten ett sektorsansvar för vägtransportsystemet som helhet. Man skall verka för att de transportpolitiska målen uppnås och man skall vara "samlande, stödjande och pådrivande" i samarbetet med andra berörda parter (ibid. 1§). Vägverket skall särskilt verka för bland annat följande mål:

3. Att utveckla fordonens säkerhets- och miljöprestanda.
4. Att utveckla och utnyttja väginformatikens möjligheter effektivt.
5. Att kollektivtrafikens konkurrenskraft stärks.
6. Att hänsyn tas till funktionshinder och behov inom hela vägtransportsystemet.
7. Att yrkestrafiken blir trafiksäker, miljöanpassad och effektiv.
8. Att samhällsmotiverad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom vägtransportsystemet planeras, initieras, genomförs och utvärderas.

Förutom att ansvara för dessa uppgifter, som har att göra med trafiken, skall Vägverket hantera planering, byggande och underhåll av det statliga vägnätet, dvs. de traditionella arbetsuppgifterna för en vägmyndighet. Man skall dessutom ansvara för bland annat följande uppgifter:

1. Frågor om trafik på väg och i terräng.

2. Bil-, körkorts- och yrkestrafikregistren.
3. Frågor om körkort, förarutbildning och förarprov.
4. Frågor om yrkestrafik.
5. Frågor om fordonens beskaffenhet och utrustning.
6. Frågor om handikappanpassning av kollektivtrafik på väg.
7. Frågor om väganordningars tekniska utförande.

Mångfalden av arbetsuppgifter inom ramen för ett sektoransvar illustrerar den flytande gränsen mellan ett politiskt och ett administrativt ansvar. Mångfalden av mål försvårar också systematiska prioriteringar, åtminstone så länge som uttalade vikter på målen saknas. Konsekvensen blir att myndigheten själv i realiteten kommer att göra de avvägningar som krävs; man kommer alltid någonstans i texterna att kunna finna stöd för sina beslut.

Utgiftsområde 22, punkt 4 i budgetpropositionen specificerar de medel som anvisas för vägar och järnvägar under det kommande året (prop. 1998/99:1). Texten baseras på den nyligen fastställda investeringsplanen och noterar bland annat de förändrade prioriteringar på trafiksäkerhetsområdet som myndigheten ålagts. Detta illustrerar interaktionen mellan den långsiktiga planeringen och styrningen av den löpande verksamheten.

I budgetpropositionen kommenterar regeringen också verkets verksamhetsberättelse. Man summerar trafiktillväxten och framhåller de olika åtgärder som regeringen och dess underställda myndigheter vidtar inom sektorn för att vrida utvecklingen i önskad riktning. Effekterna av dessa åtgärder summeras i termer av effektivitet, tillgänglighet, säkerhet, miljöaspekter och regional balans. Materialet är huvudsakligen av beskrivande karaktär men signalerar en vilja att markera regeringens handlingskraft inom politiskt betydelsefulla områden. Man gör upprepade noteringar av att ytterligare information krävs för att kunna klargöra effekter av de åtgärder som vidtas och för att förbättra beslutsunderlaget för framtida politiska beslut.

Man kommenterar också den allmänna utvecklingen i transportsektorn och sammanfattar sin uppfattning på följande sätt: "Regeringen bedömer att verksamheten inom området vägar och järnvägar under året har bidragit till att uppfylla de trafikpolitiska målen genom att förbättra tillgängligheten, den regionala balansen och miljöanpassningen i transportsystemet" (ibid. s. 26). Departementets vaga stöd – som lika mycket gäller den egna politiken som myndigheternas aktiviteter – är knappast förvå-

nande med tanke på mängden svårtolkad information och det vida men oklart formulerade mandat man givit myndigheterna.

I regleringsbrevet åläggs Vägverket att återrapportera resultatet av sin verksamhet i förhållande till de fyra huvuduppgifterna: sektors- och myndighetsuppgifter, statlig väghållning och produktions- och uppdragsverksamhet. Man ges också ett stort antal explicita mål (men utan att ange de relativa vikterna). Följande exempel kan ges:

- År 2000 skall antalet trafikdödade understiga 400 och antalet polisrapporterade svåra skador skall understiga 3 700. Verket skall lämna följande information till Regeringskansliet: antalet dödade och svårt skadade per väghållare och trafikantkategori, antalet anmälda rattfylleribrott, andelen förare och passagerare som använder säkerhetsbälte, andelen cyklister som använder hjälm, andelen hastighetsöverträdelser, medelhastighet på olika vägkategorier och allmänhetens kunskap om och attityd till trafiksäkerhetsfrågor.
- Totala utsläpp av koloxid från transportsystemet skall reduceras. Dessutom skall utsläppen av kväveföreningar, kolväten och partiklar i tätbebyggda områden liksom bullerstörningarna minska. Regeringskansliet vill ha information om utsläpp i ton fördelade på tätort och landsbygd och för olika fordonskategorier liksom om antalet bostäder som utsätts för bullernivåer över 65 dB (A) ekvivalentnivå.
- Andelen funktionshindrade, äldre och barn som kan använda kollektiva vägtransportmedel skall öka; regeringskansliet önskar information om utvecklingen av dessa tal.
- Drift och underhåll av statsvägnätet skall genomföras på ett effektivt sätt samtidigt som hänsyn tas till krav på tillgänglighet, trafiksäkerhet och god miljö.
- Vägverkets produktionsdivision skall drivas på ett sådant sätt att man tar kontrakt som ger samma genomsnittliga avkastning som inom branschen i övrigt.

Regeringskansliets försök att styra Vägverket är förenat med flera problem. För det första ges man i uppgift att sträva efter att uppnå flera mål, en uppgift som försvåras av att målen i flera delar står i direkt konflikt med varandra. Exempelvis kan såväl olycksrisk som miljöpåverkan fås att minska genom att man sänker hastighetsgränserna. Detta skulle emellertid öka tiden för resor och transporter och därmed stå i direkt konflikt med

väghållningens huvuduppgift att underlätta transporterna. Vägverket får ingen egentlig vägledning för att göra dessa i huvudsak politiskt baserade prioriteringar.

Ett annat problem är att myndighetens medelsarsenal är begränsad. Exempelvis kan risken för olyckor påverkas av Vägverket genom lokala hastighetsbegränsningar och genom att man utformar nya vägar på ett trafiksäkert sätt. Men myndigheten kan inte påverka fordonens utformning. Man kan informera om riskerna med alkohol i trafik, men man förfogar inte över medel för att öka antalet kontroller av onycterhet bakom ratten eller för den delen för att öka hastighetsövervakningen. Och man kan givetvis inte påverka konjunkturycklarna, som är avgörande för trafikvolymens tillväxt och för antalet trafikolyckor. Det är uppenbarligen omöjligt att ställa någon med så begränsade handlingsmöjligheter till svars för en önskad utveckling av trafiksäkerheten.

5.5. Litar parterna på varandra mindre än tidigare?

Det viktigaste skälet för organisatorisk separation är behovet av specialisering. Den bättre informerade myndigheten får då förutsättningar att välja former för att förverkliga politiskt fastställda mål till lägsta tänkbara kostnad. Samma kunskap är givetvis också av stor betydelse för att formulera dessa mål och för att utforma instruktioner för det kommande årets aktiviteter; detta är väsentligen en politisk arbetsuppgift. Som framgått av genomgången överlåter regeringen i praktiken de svåra målformulerings- och avvägningsfrågorna på sina myndigheter. Exempelvis styr Domstolsverket medel mellan olika delar av domstolsväsendet, och Vägverket ansvarar för den regionala fördelningen av medel med begränsat stöd i politiska ställningstaganden.

Detta är exempel på hur separationen av arbetsuppgifter blir allt mer oklar. Vi har också sett hur departementet ändrade på Vägverkets prioriteringar för att uppgradera säkerhetshöjande åtgärder i planerna. Man formulerade däremot inte tydliga vikter för de olika målen, vilket skulle ha varit i bättre överensstämmelse med resultatstyrningsfilosofin.

Ett annat exempel från transportsektorn är de rullande investeringsprogram som läggs fast, i stor utsträckning baserade på myndighetens prioriteringar. Riksdagens revisorer (2000) visar hur fyra större väg- och järnvägsinvesteringar har tillkommit i huvudsak utanför denna process. Ett angivet skäl har varit att projekten är finansierade på särskilda villkor.

Förutom att projekten är mycket stora så visar man att de – till skillnad från huvuddelen investeringar i de planer som föreslagits av myndigheten – är samhällsekonomiskt olönsamma. Projekten har tillkommit genom direkta ingripanden från departementet (se SNS 2002).

Under 2001 bad vidare regeringen sina landshövdingar att lämna in önskemål om framtida väg- och järnvägsinvesteringar. Syftet var att få en stabil grund för ett beslut om nästkommande investeringsplan. Men som framgått av den tidigare framställningen används betydande resurser inom Vägverket till att ta fram underlag för investeringsplaner. Underlaget hanterar en mångfald aspekter av åtgärderna och har funnits tillgängliga i Regeringskansliet en tid. Bland annat har man beaktat de regionalpolitiska aspekter som kan finnas på prioriteringarna, och regionerna har vid flera tillfällen haft möjlighet att kommentera de av Vägverket föreslagna prioriteringarna. I det här fallet har regeringen uppenbarligen sett sig som bättre skickad än sin sektorsmyndighet att göra de detaljerade prioriteringarna. Också detta är ett exempel på ett brott mot principerna för resultatstyrning av en verksamhet.

Ett paket för investeringar i miljöförbättrande åtgärder som beslutades under våren valåret 1998 är ett annat exempel på hur regeringen valt att agera på ett annat sätt än vad som förutsätts i resultatstyrningsfilosofin. Fem månader före valet fattade den sittande regeringen beslut om att dela ut cirka 2,3 miljarder kr till 42 av de 115 kommuner som hade ansökt om medel för att investera i miljöförbättrande åtgärder. Dahlberg och Johansson (2000) pekar på två typer av problem med principerna för de beslut som togs. För det första har författarna haft problem med att finna de miljörelaterade grunder på vilka medlen fördelades. Medel från statsbudgeten till kommunal verksamhet fördelas normalt på grundval av på förhand fastställda kriterier, inte sällan godkända via beslut i riksdagen. Några sådana principer redovisades inte i detta speciella fall.

För det andra hanterades besluten om vilka kommuner som skulle få respektive bli utan medel direkt av regeringskansliet i stället för att beredas av en sektorsmyndighet. Detta försvårar möjligheten att överklaga fattade beslut. Författarna testar också olika politiska förklaringar till de fattade besluten. Man finner stöd för hypotesen att medel i första hand fördelades till kommuner med en stor andel osäkra väljare, dvs. kommuner där anslagen kunde utnyttjas i den pågående valkampen.

De tillvägagångssätt som vi sett flera exempel på påverkar inte bara rollfördelningen mellan politiker och administratörer. De kan också ge

upphov till en mera generell oro för att grundlagens strävan att behandla individer och kommuner på ett enhetligt sätt är i fara (Riksdagens revisorer 2001).

En tänkbar förklaring till förändringarna är att regeringen inte längre litar på sina myndigheter på samma sätt som tidigare, på det underlag som levereras eller på de detaljprioriteringar som görs. Regeringen kan också uppfatta det som allt mer besvärande att låsa sig vid en bestämd uppsättning mål och prioriteringar på det sätt som ligger bakom resultatstyrningens tänkande. Av detta skäl vill man i så fall bibehålla sin frihet att i specifika situationer göra de avvägningar som vid detta tillfälle förefaller mest lämpliga utan att snegla på de inkonsistenser som detta kan innebära. Detta skulle i så fall innebära att man inte är tillfreds med de grundläggande principerna för resultatstyrning.

5.6. Slutsatser

I länder med presidentstyre finns en i systemet inbyggd strävan att granska regeringens maktutövning av den part som inte själv har den verkställande makten. Ett parlamentariskt system har inte samma automatik. Det är därför desto mera väsentligt att de formella granskningssystemen görs tillräckligt starka. Liksom många andra länder har Sverige en väl utbyggd apparat för sådana granskningar, åtminstone på papperet. Det är också rimligt att tro att åtgärder vidtas så snart formella regler inte efterföljs. En helt annan fråga är om granskningen bidrar till att de offentliga resurserna används på ett effektivt sätt. Som framgått är Regeringskansliets instruktioner till myndigheterna otydliga och parternas roller delvis sammanblandade. Detta försvårar granskning av måluppfyllelse och utkrävande av ansvar.

Uppdragsgivare och uppdragstagare har i grunden olika arbetsuppgifter. Det svenska sättet att styra statsförvaltningen innebär emellertid att det i efterhand kan vara svårt att urskilja dessa roller och att avgöra vem som i realiteten tagit olika beslut. Detta gör styrningen svårgenomskådlig. Den slutna "dialog" som förs mellan regeringskansli och myndighet är också ett allvarligt hot mot systemets genomsynlighet, eftersom det blir svårt för utomstående att förstå på vilka bevekelsegrunder besluten fattas. Tydligheten minskar ytterligare genom de omfattande remisser och den strävan efter att inkludera alla berörda parter i olika typer av referensgrupper som utgör en del av beslutsprocessen. Ett otydligt system innebär att det är svårt att utkräva ansvar.

Det finns starka skäl att formulera mål. Det som betyder något är resultatet av en verksamhet, inte de resurser man förbrukar. Eftersom den offentliga sektorn inte är utsatt för det konkurrenstryck som finns på den privata sidan krävs någon annan form av omvandlingstryck för att ständigt förbättra resultaten. Detta är en av de uppgifter som målformuleringen har. Vår genomgång har emellertid visat att det inte går att ge något enkelt svar på om de myndigheter som granskats uppnått sina mål; styrningen är helt enkelt för otydlig för att ge ett sådant svar.

Det pappersarbete som är förenat med styrningen är inte större än vad som följer med varje typ av styrsystem i en stor och komplex organisatorisk struktur. Det finns emellertid skäl att oroa sig över konsekvenserna av att formulera successivt allt mer precisa mål för en stor mängd delaktiviteter. Detta riskerar att minska handlingsutrymmet för de chefer som skall genomföra verksamheten. Det är viktigt att dessa – givet de övergripande målen – löpande kan göra omprioriteringar på grundval av den kunskap man har ute i verksamheten utan att begränsas av allt för stor central klåfingrighet. Vi har också pekat på de principiella problem som uppstår om man kan mäta målnuppfyllelse i vissa dimensioner men inte andra; fallstudierna pekar på att detta också är ett reellt problem.

Regeringen har många mål med den offentliga sektorns verksamhet, och flera av dessa står i konflikt med varandra. Riktlinjer för att slå fast hur målen skall vägas mot varandra saknas normalt. Nya mål läggs till utan att man analyserar hur detta påverkar möjligheten att uppnå de mål som existerar sedan tidigare.

Resultatet av den verksamhet som en myndighet utför beror på såväl den egna aktiviteten som faktorer utanför myndighetens kontroll. Vi har sett få exempel på att de analyser som görs på ett systematiskt sätt beaktar detta förhållande. En orsak är att detta är en krävande uppgift med forskningsinslag, och att de nödvändiga resurserna för ett sådant arbete ofta saknas.

Myndigheternas informationsövertag har flera gånger kommenterats. Det finns svaga skäl för en myndighet att tillhandahålla information som är ofördelaktig för den egna verksamheten, eller för den delen att över huvud taget ta fram information som skulle kunna vara av denna art. Regeringskansliets tjänstemän måste därför vara tränade i att efterfråga sådan information och naturligtvis också ha den tid som krävs för att formulera sådana önskemål och att ta del av materialet.

Den nya revisionsmyndigheten kan, beroende på hur den utformas,

skapa en god grund för självständiga analyser av statsförvaltningens verksamhet. Som ett komplement kan man överväga fler myndigheter med samma konstruktion som Institutet för Arbetsmarknadspolitisk Utvärdering, i första hand för att säkerställa att den som granskar en verksamhet besitter en tillräcklig analytisk, institutionell och historisk kunskap om den verksamhet som skall granskas. Regeringskansliets personal måste dessutom ha förmåga att ta till sig resultaten av de rapporter som tas fram.

Styrning i offentlig sektor saknar i allt väsentligt belöningar och bestraffningar. I tidigare kapitel har vi framhållit hur detta tenderar att göra karriärmöjligheterna till en viktig implicit belöningsmekanism. Med tanke på de otydliga mål som finns för sektorns verksamhet torde detta i sin tur komma att prioritera förmågan att ”lyssna uppåt” i organisationen på bekostnad av förmågan att ta egna initiativ och testa nya idéer. Vi har också pekat på att det trots allt är möjligt att göra produktivitetjämförelser mellan olika delar av större offentliga myndigheter för att belöna mera effektiva ledningar, men att detta av olika skäl inte görs.

6. Reformen i Storbritannien och Nya Zeeland

Även länder med departement som har ansvar för såväl politikens utformning som dess genomförande har åtminstone några myndigheter som inte passats in i denna struktur. Men med undantag för Sverige och Finland är det systematiska bruket av myndigheter en ganska ny utveckling som har två huvudsyften. Det ena är att "låta chefer styra" genom att ge dem större frihet när verksamheten skall organiseras; offentliga tjänster får högre kvalitet och blir effektivare när de verksamhetsansvariga ges handlingsfrihet och hålls ansvariga för resultaten. Det andra motivet är att "tvinga chefer att styra" genom att specificera vad man förväntar sig av dem och hur deras prestationer kommer att värderas. Denna byteshandel – större frihet i utbyte mot ett tydligare ansvarsutkrävande – förverkligas genom att skapa tydligt avgränsade ansvarsområden för myndigheterna.

Styrningens två huvudkomponenter är ömsesidigt beroende; verkschefer kan inte hållas ansvariga för resultat som de inte kan påverka, samtidigt som det är olämpligt att ge dem frihet utan motsvarande ansvar. Trots att myndigheterna är organisatoriskt skilda från departementen är de knutna till dem genom prestationsmått, operativa mål, rapporter, utvärderingar och andra styrinstrument. Prestationer är ett gemensamt intresse för departement och myndigheter; de kopplar samman politik och verksamhet, politiker och tjänstemän, resurser och program, planer och resultat. Ett system för ansvarsutkrävande är en sammansmältning av information och makt. Det kräver data om vad som förväntas och vad som har gjorts och dessutom personer på hög nivå som vakar över verksamhet och resultat. Samtidigt har information om resultat föga betydelse om de som besitter politisk auktoritet inte ger den någon uppmärksamhet.

Detta kapitel redogör för erfarenheter av myndigheter som instrument för effektivisering och ansvarsutkrävande från Storbritannien och Nya Zeeland, två av de mest innovativa länderna på detta område. Båda har på ett kreativt sätt utvecklat myndigheters oberoende, från en tidigare betoning på regelfosterlevnad och direktstyrning till styrning via prestationer och resultat.

6.1. Storbritannien: Styrning via myndigheter

”Next Steps” är den beteckning som används för initiativet att ge självständiga myndigheter ansvar för att implementera politiska beslut. Sedan reformerna inleddes 1988 har man skapat mer än 150 myndigheter som tillsammans sysselsätter omkring tre fjärdedelar av de statliga tjänstemännen. Efter vissa privatiseringar och omorganisationer är antalet nu något mindre än det antal som skapats under perioden.

Som namnet antyder var Next Steps inte det första initiativet för att förbättra den offentliga förvaltningen. Den Thatcher-regering som valdes 1979 försökte utan större framgång genomföra ett antal reformer. Botemedlet enligt Next Steps-rapporten 1988 var att myndigheter ”skulle skapas för att handha de exekutiva funktionerna inom politiska och resursmässiga ramar satt av en avdelning [inom ett departement]” (HMSO 1988, § 19, s. 9). Den första delen av rekommendationen har fått mest uppmärksamhet, men den andra är lika viktig. Myndigheter skulle släppas fria men bara under överinseende av ett departement. När det operativa ansvaret överfördes till de nya myndigheterna, behölls därför flera tusen tjänstemän med policy- och tillsynsansvar.

Teorin bakom Next Steps-reformen var ganska enkel. Det var en myt att ministrar styrde viktiga statliga verksamheter som socialförsäkringsverket eller passmyndigheten; de hade varken kunskapen eller förmågan att göra det. Men så länge myten fortlevde fick de tjänstemän som skötte den dagliga hanteringen av de olika systemen inte full kontroll över sitt arbete och hölls inte heller ansvariga för myndigheternas resultat. Syftet med reformen var helt enkelt att mer precist beskriva ministrarnas respektive tjänstemännens uppgifter. De förra skulle vara ansvariga för policybildning, godkänna myndigheternas planer, sätta mål och följa upp resultat; de senare skulle ges den nödvändiga friheten att förverkliga detta. Myndigheternas resultat skulle följas noga via nyckelindikatorer. Chefstjänstemän skulle i allmänhet få tidsbegränsade förordnanden så att de lättare kunde skiljas från sitt ämbete om de inte nådde uppsatta mål (Lewis 1997, s. 64–65).

Problembeskrivningen innebär att de uppgifter som utförs av ministrar och chefstjänstemän hänger samman på ett sätt som innebär att båda måste fungera bra för att relationen dem emellan skall kunna utvecklas. Men var skall skiljelinjen mellan ministrars och chefstjänstemäns ansvarsområden dras? Vilken handlingsfrihet skall chefstjänstemännen ges, och vad skall också framgent bestämmas på departementen? Hur bör man

agera när departement och myndighet har olika uppfattningar om hur prestationer skall definieras? Hur kommer finansdepartementet och Cabinet Office¹ in i arbetet?

Att etablera ansvarighet i organisationsstrukturen

En organisatorisk enhet vid ett departement genomgår ett antal stadier på sin väg från kandidat till myndighet i full drift.

I de allra flesta fall är en Next Steps-myndighet en efterföljare till en befintlig organisatorisk enhet, som får status av myndighetskandidat. Det sätt på vilket den etableras påverkar också dess framtida funktionssätt. Det räcker inte att formellt skapa en myndighet, inkorporera den i det befintliga lagregelverket och skriva en instruktion. I stället behåller enheten sin kandidatstatus under en period på 3 till 9 månader. Under tiden görs utredningar och översyner och en ram för verksamheten utvecklas. Den nya myndigheten ärver den tidigare bemanningen, lokaler, regler, rutiner och organisationskultur. Ingenting ändras automatiskt bara genom övergången till myndighetsformen. Processen syftar i stället till att hos chefer och anställda inympa en känsla av förändringsbehov och en stärkt uppfattning om organisationens mål och rörelseriktning. Först efter denna period avgörs om verksamheten skall bedrivas i myndighetsform.

Under kandidatperioden genomförs en grundlig utredning av den tilltänkta myndighetens uppdrag och vilka förvaltningsresurser man behöver. Under konservativa regeringar analyserades också frågan om staten verkligen skulle stå för produktionen av den aktuella tjänsten eller om den skulle läggas ut på entreprenad; under labourregeringen har mindre intresse ägnats åt sådana frågor. Utredningen, som kan ta flera månader i anspråk, engagerar såväl berört fackdepartement som finansdepartementet och Cabinet Office.

En sjösättning av en ny myndighet innebär inte att alla frågor är lösta. Såväl det ansvariga ministeriet som myndigheten behöver definiera sina relationer både i en instruktion (se nedan) och i det löpande arbetet. Även om en myndighet är formellt autonom är den juridiskt beroende av sitt departement, som samtidigt kan vara dess största avnämare och resurskälla. Departementet kan i vissa fall styra myndigheten genom att teckna kontrakt som i detalj beskriver vilka tjänster som skall utföras. Så har exempelvis jordbruksdepartementet skrivit treårskontrakt med den vete-

1 Cabinet Office är en motsvarighet till den svenska Statsrådsberedningen men är större.

rinärmedicinska anstalten. Utöver detta paraplykontrakt finns mer än 200 årliga kontrakt med specificerade arbetsuppgifter och ersättning.

En viss otydlighet i förhållandet mellan parterna kvarstår efter förändringarna. Generaldirektören ansvarar för precis de arbetsuppgifter som myndigheten fått och vad man presterat, men ministern är ansvarig för alla frågor, såväl de prestationer som formellt ligger under myndigheten som för verksamhetens slutliga utfall. Regeringen har också understrukit att Next Steps inte minskar ministrernas ansvarsområde. *Man skiljer mellan ansvar, som kan delegeras, och ansvarighet, som inte kan delegeras.*²

Avsikten med Next Steps är alltså att departementen skall delegera men ha kvar det yttersta ansvaret. De skall ge vägledning och bedriva tillsyn men inte diktera eller lägga sig i. De måste ge frihet utan att släppa sitt engagemang, i synnerhet när problem uppstår. Att träffa rätt avvägning mellan inblandning och autonomi har inte varit lätt. Problemet behandlas i instruktionen som framförhandlas mellan myndigheten, dess moderdepartement, finansdepartementet och Cabinet Office.

Även om det inte finns något standardformat för instruktioner, har det efter hand utvecklats en praxis med gemensamma inslag. Den typiska instruktionen lägger fast myndighetens uppdrag, dess mål, finansiella villkor, myndighetschefens ansvar, relationer med moderministeriet, redovisnings- och revisionsfrågor och vissa finansiella och personalrelaterade frågor som delegeras till myndighetschefen. Instruktionen är inte ett fullständigt kontrakt, men den är å den andra sidan väsentligt mer än en informell överenskommelse. Den är ett framförhandlat, formellt arrangemang som söker definiera gränsen mellan departementsstyrning och myndighetsautonomi. Budskapet är att myndigheten bara har så mycket oberoende som delegeringen föreskriver.

Instruktionens huvudsakliga värde ligger i förhandlingsprocessen. Kandidatmyndigheten tvingas tänka igenom hur den skall förändras från en enhet i ett stort departement till en självständig myndighet. Detta kan vara en konstruktiv process som hjälper till att utveckla färdigheter och en självbild som bygger på ett större mått av autonomi. Den garanterar inte ett problemfritt förhållande men etablerar regler och förväntningar inför det kommande samspelet.

Ett viktigt beslut är om myndighetschefen skall rekryteras internt eller externt. Det handlar inte bara om den tillträdande ledningens kompetens

2 Enligt SAOB har ansvarighet betydelsen "skyldighet att stå till svars". Vi använder detta för att översätta det engelska ordet *accountability*.

utan också om i vilken utsträckning regeringen vill bidra till förändringar. I många fall krävs det att man bryter med det förflutna och inför nya idéer och metoder för att myndigheterna skall lyckas med sitt uppdrag. Att döma av antalet externt rekryterade har regeringen sökt åstadkomma förändring snarare än bevara status quo. Att döma av antalet avskedade myndighetschefer har regeringen inte alltid fått det ledarskap man hoppats på.

Myndigheterna och deras chefer bedöms i relation till mål som sätts av ministrarna. Varje år publicerar regeringen en rapport som summerar myndigheternas prestationer, beskriver hur väl de lyckats motsvara de mål som satts föregående år och lägger fast nya mål för det kommande året. Kompletterande mål offentliggörs i verksamhetsplaner och myndigheternas årsrapporter. Kvalitetsmått (väntetider, andelen nöjda medborgare etc.) har publicerats i enlighet med den s.k. *Citizen's Charter*³, och mätbara framsteg används flitigt i återkommande utvärderingar av myndigheter och bonus till myndighetsledning. Detta har bidragit till skärpt uppmärksamhet på hur väl myndigheterna lyckas motsvara förväntningarna.

De flesta målen gäller effektivitet, prestationer och servicekvalitet – sådant som myndigheten själv kontrollerar – och i mindre utsträckning effekter och mer djupgående konsekvenser av den förda politiken. Målen huvuduppgift är att bilda underlag för en bedömning av myndigheterna, inte för att bedöma effekterna av regeringens politik. Ett litet antal nyckelmål väljs ut, så att det blir möjligt att klart bedöma om myndigheten har lyckats eller ej. Målen måste vara mätbara, och det skall gå att skapa tids-serier som ett underlag för en utvärdering av prestationernas utveckling över tiden.

Målen definierar inte bara förväntningarna på myndighetsledningarna. Eftersom de är precisa, fokuserade och få, påverkar de också ledningens agerande i riktning mot högre prestationer, ökad produktivitet, kortare väntetider etc. Eftersom de är transparenta, är det dessutom lätt att avgöra om myndigheten har uppfyllt förväntningarna. Ibland är misslyckandet så uppenbart och allmänintresset så starkt att myndighetschefen byts ut. Detta hände i den myndighet som har ansvar för utplacering av barn. Målet sattes till att myndigheten skulle klara av att inom viss tid hantera åtmins-

3 *Citizen's Charter*, lanserad 1991, är ett initiativ för att förbättra servicenivå och kvalitet inom den offentliga sektorn. Den bygger på nyckeltal för alla viktiga tjänsteområden, nätverk för utveckling och en panel som inhämtar synpunkter från medborgarna.

tone 60 procent av de fall som kom in; statistiken visade att man bara lyckades i 30 procent av fallen.

En fokusering på mätbara mål har ett pris. Målen blir inte alltid sådana utmaningar som regeringen skulle vilja se och inte heller så täckande som de skulle kunna vara. Sir Robin Butler, chef för den statliga förvaltningen, sade 1993 till ett parlamentsutskott: "Om man inte sätter upp ambitiösa mål, är det svårt att få folk att göra mer än de tror de kan göra [...]. Alla mål skall vara svåra att uppfylla." (House of Commons 1993/94, s. 62). Sju år senare klagade ministern Mo Mowlam att "... alltför många mål är inte tillräckligt krävande". Problemet är att om målen sätts mycket högt, kommer de inte att uppfyllas trots att myndigheten gör sitt bästa. Ett sådant utfall kan verka demoraliserande.

En del av framgången med Next Steps har berott på att man har uppnått uppställda mål i en hög andel av fallen. Året 1992–93 rapporterade regeringen att man uppnått målen för 77 procent av nyckelindikatorerna. Följande år var siffran 80 procent och året därpå 83. I slutet av 1990-talet nåddes målen för omkring tre fjärdedelar av nyckelindikatorerna (The Stationery Office 2000, s. 14). Uppenbarligen har de flesta målen satts så att de kunde uppnås, vilket inte hindrar att det krävts både skicklighet och ansträngningar för att nå dithän.

Även om realism varit viktigare än produktivitetsförbättringar, har regeringen haft ambitionen att åstadkomma sådana förbättringar genom att sätta varje års mål högre än föregående års. Detta har dock inte varit särskilt framgångsrikt. År 1998–99 var bara 34 procent av jämförbara mål högre satta än föregående års, 50 procent var oförändrade och 16 var lägre. Följande år var bara 29 procent av målen högre satta och bara hälften av resultaten båda dessa år innebar en förbättring i förhållande till föregående år (ibid. s. 18).

Den ansvarige ministern bestämmer målen tillsammans med myndighetschefen. När målen höjs, är ökningen oftast blygsam. En myndighet som siktar på en produktivitetshöjning med 4 procent och når väsentligt högre kommer oftast att sätta 4 procent även det följande året.

Själva logiken i Next Steps innebär att policyfrågor är ministeriets ansvar, medan operativa frågor skall hanteras av myndigheten. Resultatmål leder oundvikligen till att myndigheten koncentrerar sig på operativa frågor, prestationsmått och intern styrning på bekostnad av breda policyfrågor. Bredare och effektrelaterade frågor betonas i stället på departementen. Men de senare har varit långsamma när det gällt att ta på sig en strategisk

roll, och konsekvensbedömningen har därför släpat efter i utvecklingen. Thatcherregeringen var inte heller intresserad av aktiv policyplanering utan hade en mer begränsad, serviceinriktad syn på förvaltningen; den skulle ha hand om de program den anförtroddes men inte bedriva någon mer omfattande planering av den offentliga sektorn. Blairregeringen har tagit ett bredare grepp både på resultatmått och departementens roll.

Regeringsuttalanden diskuterar avvägningen mellan bredd och specificitet i valet av resultatmått. En vitbok från 1994 förklarade att "målen måste täcka en organisations verksamhet i hela dess bredd för att undvika att resurser tillförs områden där resultaten kan mätas lätt och tas bort från områden där det är svårare". (HMSO 1994a, s. 21.) Trots detta ändrades inte strategin förrän Blairregeringen tog över och flyttade fokus från myndigheterna till departementen.

Införandet av kvalitetsmål under Citizen's Charter har betytt mycket för resultatstyrningens utveckling. Chartern kräver att mål sätts i absoluta tal, att de publiceras och görs tillgängliga för brukarna, att dessa har alternativ när målen inte uppfylls och att goda prestationer uppmärksammas. Dessa normer fick stor uppmärksamhet i media och den allmänna debatten under 1990-talet. Vissa myndigheter och departement etablerade egna normer, och belöningar infördes för särskilt goda prestationer. Vissa kritiker har ogillat Charterns tävlingsinriktade stil, men den uppmärksamhet Chartern fått har bidragit till att göra producenterna känsligare för brukarnas önskemål och behov.

Årsrapporter är standard i länder med självständiga myndigheter. Varje myndighet producerar ett bokslut i enlighet med vedertagna redovisningsprinciper liksom beskrivande statistik om verksamhet och resultat. Alla Next Step-myndigheter följer denna praxis, men kvaliteten och täckningen varierar liksom den utsträckning i vilken de presenterar och analyserar avvikelser mellan mål och utfall. Många myndigheter ser årsrapporten som ett tillfälle att presentera sig själva fördelaktigt; få diskuterar problem och tillkortakommanden.

Varje myndighet utvärderas regelbundet, åtminstone vart femte år numera. Utvärderingarna som beställs och leds av moderdepartementen har genomgående varit grundliga och objektiva. De analyserar resultat och diskuterar förutsättningslöst förbättringar. Utvärderingarna leder ofta till ändringar i myndighetens instruktion. Ett antal myndigheter har avvecklats, medan andra omstrukturerats eller fått sitt uppdrag omdefinierat. Kvantitativa mått har använts i stor utsträckning.

Exempelvis utnyttjades i utvärderingen av arbetsförmedlingen mått på såväl myndighetens direkta prestationer som politikens slutliga effekter liksom brukarundersökningar och analyser av myndighetens verksamhet. Slutsatsen var att arbetsförmedlingen är ”en starkt resultatorienterad organisation, uppenbart fokuserad på att uppnå de centrala målen för verksamheten [...] Detta har lett till kontinuerliga förbättringar av både kvaliteten och effektiviteten på tjänsterna.”⁴ Kritik framförs ibland också mot departementen. En extern konsult kritiserade exempelvis moderdepartementet för otillbörlig inblandning i den veterinärmedicinska anstaltens arbete.

En bedömning av Next Steps

Det är svårt att bedöma ett initiativ med så brett anslag inom förvaltningen som Next Steps. Men det är rimligt att hävda att reformen har etablerat robusta strukturer med hög kvalitet på styrningen inom den offentliga sektorn. Många myndigheter har rapporterat dramatiska och uthålliga förbättringar av effektivitet och kvalitet och ofta presterat bättre än de mål som satts upp. Många mål har inte utgjort så stora utmaningar som hade varit möjligt, men de har ändå inom de berörda myndigheterna ofta inneburit svåra val rörande resursfördelning och arbetsorganisation och krävt förändrade attityder.

Många myndigheter tog in nya chefer utifrån, inte bara i toppen utan också på den mellannivå där den löpande verksamheten implementeras, vilket skapade entusiasm och nya tänkesätt under de första åren. Myndighetsstatusen har också eliminerat stelheter i styrningen, om än inte alltid i den omfattning som eftersträvats. Många myndigheter klagar över klåfingriga departement; för en nyligen etablerad myndighet kan å andra sidan varje ingripande från departementets sida lätt ses som en överträdelse.

På basis av rapporter från ett stort antal tjänstemän och kommentatorer uttryckte underhuset 1993 följande uppfattning: ”Next Steps innebär en signifikant förbättring av förvaltningens organisation, som varje framtida regering kommer att vilja behålla för att förverkliga målen för en förvaltning i allmänhetens tjänst” (House of Commons 1993–94, para. 168).

4 Employment Department Group, *Employment Service: An Evaluation of the Effects of Agency Status 1990-1993: Summary Report*, paragraph 7.1, s 34.

Tillbaka till departementen

Denna bedömning föreföll att delas av regeringen Blair när den tillträdde 1997. Även om inslag som marknadsutsättning tonades ner, behöll man de myndigheter som tillskapats av den tidigare regeringen. Många myndigheter hade funnits i nästan ett decennium, och de nya procedurerna var etablerade. Reformen behövde därför få nytt liv men kom samtidigt att ges en ny inriktning. Blairregeringen har distanserat sig från myndighetsnivån och förflyttat fokus till departementen och förvaltningens centrum.

En indikation på förändringen är den för några år sedan ändrade innehållsförteckningen till rapporten över de utvärderingar som genomförts (*Executive Agencies Review*). I stället för att som tidigare lista myndigheterna i alfabetisk ordning listade man nu departementen. Detta kan tyckas vara en detalj, men nyordningen signalerar med all önskvärd tydlighet att myndigheter är underställda departement. Som framgår av följande citat finns det fler tecken på omorienteringen.

Thatchers och Majors regeringar under 80- och 90-talen koncentrerade sig på myndigheter som tjänsteproducenter, därför att deras tidigare reforminitiativ inriktade mot Whitehall, gruppen av departement i centrala London som är förvaltningens kärna, hade misslyckats. Whitehall styrdes (och styrs kanske än) av en administrativ elit som gått i de rätta skolorna och uppskattas mer för omdöme och diskretion än för teknisk expertis och specialistkunskande. Whitehall var en sluten värld med gemensam världsbild och gemensamma värderingar, inom vilken karriärister rörde sig från det ena departementet till det andra medan de avancerade i den administrativa hierarkin.

(*Modernising Government*, Cm 4310, March 1999, s. 6)

Next Steps utmanade inte denna privilegierade värld, eftersom detta sannolikt hade lett till samma magra resultat som tidigare försök till förändringar. I stället sökte man reformera genom att flytta ansvaret för att genomföra de politiska beslut som fattats. Avsikten var att departementens avdelningar med tiden skulle krympas till policyenheter som gav vägledning och råd men inte producerade tjänster. Mandarinerna i Whitehall kämpade inte emot, eftersom de var ointresserade av själva tjänsteproduktionen. Nätverken gentemot politiker och andra policybildare förblev intakta, och de högre tjänstemännen fortsatte att interagera med politiker och med varandra som om ingen viktigare förändring ägt rum. Man behöll det man brydde sig om och lämnade från sig ansvaret för det andra.

Självklart innebar Next Steps att antalet anställda inom departementen

minskade (se tabell 6.1). Men det iögonenfallande är snarast hur lite de krympte. När Blair blev premiärminister hade det genomsnittliga brittiska ministeriet fler anställda än hela det svenska regeringskansliet (exklusive utrikesförvaltningen). De två centrala departementen, finansdepartementet och Cabinet Office, har tusentals anställda som uteslutande sysslar med policyutveckling och följer fackdepartementens och myndigheternas verksamhet.

Tabell 6.1. Bemanning på brittiska departement exkl. myndigheter uttryckt som antal heltidsekvivalenter (exkl. tullen och skattemyndigheten som redan från början var organiserade som myndigheter).

	1990	1995	1998	2000
Jordbruk, fiske och livsmedel	9 291	6 403	5 812	6 630
Cabinet Office ¹	1 179	1 519	1 063	1 750
Försvar	139 555	83 736	44 637	37 670
Utbildning och arbetsmarknad ²	16 983	6 521	4 504	4 970
Miljö	5 983	4 518		
Transport	6 475	2 300		
Miljö, transporter och regionalpolitik			4 758	4 830
Utrikes och samväldet ³	9 168	7 041	5 412	5 420
Hälsa	5 436	3 437	3 491	3 570
Civil	42 868	9 566	8 073	9 270
Bistånd			1 055	1 210
Lord Chancellor	10 637	1 222	835	910
Scotland	10 251	4 268	3 436	3 810
Social	78 318	2 793	2 770	2 880
Handel och industri	8 023	5 144	4 434	4 700
Finans	2 288	1 127	893	830
Wales	2 321	1 924	1 880	2 410
Övriga ⁴	9 650	11 082	4 178	650

Noter:

1) Inkluderar Office of Public Service, som 1998 inkorporerades helt i Cabinet Office.

2) Avser utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen 1990 och 1995. Dessa båda slogs samman 1996.

3) Inkluderar Overseas Development Administration 1990 och 1995. ODA ersattes av Department for International Development 1997.

4) På grund av viss osäkerhet om några enheters status kan totalsiffran innehålla en del myndighetsanställda.

Källa: Cabinet Office.

Även om Blairregeringen inte återkallade Next Steps-initiativet, betraktade den inte myndighetsbaserad förvaltning som något centralt för sitt moderniseringsprogram. Offentliga tjänster var bara en del av Blairs vision. Moderniseringen innebar att tjänsterna skulle vara anpassade efter behov och hålla hög kvalitet, men Blair försökte realisera detta genom integration snarare än genom fragmentering. I stället för att separera policyutveckling och verksamhet ville man förena dem.

Vitboken *Modernising Government*, som publicerades mot slutet av Blairregeringens första år, nämnde inte Next Steps och gjorde dessutom några viktiga omkastningar i det tidigare programmet. De tjänster som hade lyfts ur departementen blev åter centrala för departementens egen målformulering; innebörden av att departementen har ansvarigheten för tjänsteproduktionen lyftes fram. Man accepterade inte heller att Whitehall inte kunde förändras utan gjorde det till ett centralt mål för förändring. ”Inom Whitehall [skall läggas] ett nytt fokus på prestationer; det åligger varje Permanent Secretary att se till att deras departement har kapacitet att realisera regeringens centrala mål och att ta det personliga ansvaret för att så sker” (*Modernising Government*, Cm 4310, mars 1999, s. 6).

Bara tiden kan utvisa vad denna nyorientering innebär för myndigheterna. Regeringen rör sig långsamt bort från Next Steps, t.ex. genom att ett år förändra innehållsförteckningen för att året därpå inte publicera någon Next Steps Review över huvud taget. Myndigheterna kvarstår, men om departementen styr är det osäkert i vilken utsträckning de kan behålla den autonomi i verksamheten som de utlovats.

Autonomin kan i det nya perspektivet uppfattas som ett hot mot konsistens i policyn och integration mellan olika sektorer. Detta framgår tydligt i den programförklaring om offentliga tjänster, *Wiring It Up*, som Cabinet Office publicerade år 2000. Undertiteln är ”Whitehalls styrning av gränsöverskridande policyfrågor och tjänsteproduktion”, och rapporten rekommenderar en starkare styrning från ministrar och högre tjänstemän (Cabinet Office 2000). Whitehalls vertikala struktur beröms som effektiv i att förverkliga regeringens politik. I hierarkin flyter regler och vägledning nedåt, medan information i andra riktningen skall säkerställa att regeringens politiska program faktiskt förverkligas. Detta, snarare än fristående myndigheter, skulle garantera att de politiskt formulerade målen också omsätts i praktisk handling.

Synen på styrning skiljer sig alltså i *Modernising Government* väsentligt från Next Steps. Medan myndighetsmodellen innebar en indelning av

förvaltningen i skilda ansvarsområden, argumenterar *Wiring It Up* för att tjänstemän måste utveckla ett samarbete över organisationsgränser. Rapporten förutser också samarbete mellan regeringen och den kommunala nivån för att utveckla tjänsteproduktionen. Förhandlingar skulle då föras mellan regeringen och kommunerna, med myndigheterna som understödda departementen snarare än som autonoma enheter.

En tredje komponent i det nya reformprogrammet har varit att träffa offentliga serviceavtal som underlag för resultatstyrningen. Den återkommande utvärderingsprocessen har utvecklats till att omfatta formella och offentliga avtal om vad departementen skall uppnå under de närmaste tre åren. Dessa avtal, som undertecknas av finansdepartementet, kopplar resurser och resultat genom att specificera de mål som varje myndighet åtar sig att uppnå. De senaste avtalen, som omfattar perioden 2001 till 2004, definierar omkring 160 mål som "tydliga åtaganden som regeringen kan hållas ansvarig för och som departementen kommer att rapportera om årligen" (The Stationery Office 2001, inledn.).

Myndigheternas roll definieras nu som att bidra till sina respektive departements resultat. I enlighet med serviceavtalen publicerar departementen implementeringsavtal som utvecklar de konkreta steg som skall tas för att förbättra servicen. Dessa är inriktade på myndigheterna, vilkas uppgift i denna top-down-process inte är att definiera mål utan att förverkliga dem. Regeringen understryker också behovet av integration. "Myndigheterna skall inte leva avskilda från den övriga förvaltningen, och större vikt kommer att läggas vid att utvärdera myndigheternas förmåga att bidra till departementens och regeringens brett definierade mål" (ibid., s. 24).

Även om den senaste reformen är inriktad på departementen, kommer den att påverka myndigheterna. Strikt juridiskt har föga ändrats. Men det faktum att fokus har lagts på departementens förmåga att lösa sina uppgifter innebär oundvikligen inskränkningar i myndigheternas autonomi. Eftersom de nya arrangemangen bara varit i kraft under kort tid är det för tidigt att uttala sig om deras effekter eller livskraft. Men det förefaller som om Tony Blair har engagerat sig i styrinstrumenten på ett sätt som Margaret Thatcher inte gjorde. Med hjälp av ett reformerat finansdepartement och en stor, aktiv statsrådsberedning styr Blair från centrum, med krav på sammanhang i den förda politiken. Förvisso ligger hans intresse framför allt på policy och resultat, men han vet att förvaltningen är länken dem emellan. Han har begränsat intresse för detaljerna i verksamheten

men vill vara förvissad om att myndigheterna arbetar i enlighet med regeringens politiska inriktning.

Blairregeringens nya principer eliminerar denna osäkerhet genom att placera hela det slutliga ansvaret hos ministern. Faktiska prestationer är viktigare än autonomi.

6.2. Nya Zeeland: Styrning via kontrakt

Nya Zeelands reformer är samtida med Storbritanniens men förverkligades genom lagstiftning snarare än ändrade administrativa regler. Två lagar – *State Sector Act 1988* och *Public Finance Act 1989* – tillkom i syfte att orientera den offentliga förvaltningen bort från styrning av de resurser – den input – som tas i anspråk till att ta ansvar för resultat. Den första lagen ersatte alla tidigare chefer i departementen med chefer tillsatta i en öppen process; de nya cheferna fick tidsbegränsade kontrakt som specificerar deras ansvarsområde. En chefstjänsteman är ansvarig för alla departementets verksamheter. Den andra lagen flyttade fokus i budgeten från insatser till resultat och etablerade därigenom implicita kontrakt. Den kombinerade effekten av dessa båda reformer blev att ministrarnas policyorienterade arbete frikopplades från deras chefstjänstemäns verksamhetsansvar (se vidare Schick 1996).

De omstrukturerade departementen är för Nya Zeeland vad Next Steps-myndigheterna är för Storbritannien – autonoma enheter med makt och myndighet att sköta sig själva. Några skillnader finns dock. Brittiska myndigheter har tydligt definierade uppdrag, medan nyzeeländska departement har en bred portfölj av uppgifter. Dessutom har Nya Zeeland färre än 40 departement, mindre än en tredjedel av antalet brittiska myndigheter. Nya Zeeland har därutöver att antal s.k. *Crown entities*, administrativa enheter som sedan långt tidigare ligger utanför departementen. Ansvarsförhållandena beträffande dessa enheter är mindre klara. Ytterligare en skillnad är att Nya Zeeland gått mycket längre i riktning mot att etablera ett nätverk av kontrakt som skall specificera varje chefs åtagande. En viktig likhet mellan de båda länderna är att man sökt separera policyformulering från verksamhetens bedrivande och att regeringarna på senare år börjat inskränka myndigheternas/departementens autonomi.

Den nyzeeländska modellens beståndsdelar

Anledningen till att Nya Zeeland krävde formella kontrakt i utbyte mot handlingsfrihet för chefer var att reformen grundades mer på ekonomisk doktrin än på erfarenhet av hur förvaltningar faktiskt fungerar. Arkitekterna bakom reformen var skolade i en väsentligt mer ortodox version av principal/agent-teorin än den som skisserades i kapitel 3 ovan. Man var övertygad om att opportunistiska tjänstemän systematiskt utnyttjar sitt informationsövertag gentemot de politiker de arbetar för, ett synsätt som präglar skriften *Government Management*, skriven av finansdepartementet för den tillträdande regeringen 1987. Skriften argumenterar för att regeringen kan bli förvaltningens fånge när policyutveckling och produktionsansvar ryms inom en och samma organisation. Den rekommenderar därför att dessa båda funktioner placeras i olika organisationer.

Reformen innebar att policyansvariga och producenter kopplas samman genom formella kontrakt. Detta omfattar individuella anställningskontrakt för chefer på högre och mellannivå, prestationsåtaganden för chefstjänstemän inom departementen, avtal om prestationer mellan departement och ministrar och avsiktsförklaringar mellan departement och Crown entities. Kontrakten kompletteras med specifikationer av utgifter inom olika verksamhetsområden, prognoser till parlamentet rörande kommande prestationer, mål och resultatmätt, årsrapporter och bokslut som granskats med revision. Det finns flera aspekter på kopplingen mellan prestationer och ansvarighet:

- Kontrakten specificerar prestationer men inte policyeffekter, eftersom dessa ligger utanför producentens kontroll.
- Kontrakten är bilaterala, mellan en principal och en agent – minister och chefstjänsteman, mellan en chefstjänsteman och en annan hög tjänsteman – även när regeringen är intressent.
- Kontrakten reglerar förhållanden inom den centrala förvaltningen. Därutöver sluts kontrakt med externa producenter.
- En och samma person kan vara principal i ett kontrakt och agent i ett annat. En och samma person kan också vara kontraktsslutande part gentemot flera andra sinsemellan sidoställda parter (t.ex. flera departement).
- Kontrakten kan vara mer eller mindre detaljerade, men specificerar inte resultat i diskreta enheter eller anger styckpris, såsom det normalt görs i kommersiella kontrakt. I de flesta fall anges en summa pengar som ersättning för en klass av prestationer.

Hur klarar då en regering att sluta kontrakt med sig själv? Svaret är att den delar upp sig själv i distinkta enheter, som var och en får tjäna sina egna intressen då den förhandlar och realiserar sitt kontrakt. Departementens chefstjänstemän är anställda av State Services Commission, inte av ministern, vilket är tänkt att garantera oberoende. Man skapar på så sätt ett visst avstånd mellan parterna, vilket är en aspekt på försöket att efterlikna väsentliga element i privata kontrakt.

Men hur ser relationen egentligen ut? Ett problem är att ministrarna har dubbla roller; de är både köpare av tjänster och "ägare" till departement. Som köpare vill de ha bästa möjliga pris, som ägare vill de att departementen skall vara finansiellt självgående. Chefstjänstemän har också dubbla roller; som chefer vill de vara oberoende, som regeringsanställda är de beroende av sin ministers förtroende. Även om man försöker upprätthålla ett förhållande på armlängds avstånd finns alltså ett kraftigt ömsesidigt beroende mellan parterna.

Kontrakt saknar mening om parterna bara har att acceptera de villkor som erbjuds. Ministrar tilldelas anslag som de kan använda för att köpa tjänster från sina departement eller från utomstående leverantörer och alla tjänster är konkurrensutsatta, även rådgivning. Denna konkurrensutsättning är dock mer teoretisk än faktisk; ministrar köper i själva verket mycket få tjänster utanför sina departement.

Ett kontrakt måste specificera vad som ingår i utbytet. Objektklasser som representerar breda grupper av verksamheter är byggstenarna i den nyzeeländska budgeten och dess anslag. I motsats till resultatmål, som bara specificerar vissa nyckelverksamheter, täcker kontrakten ett departements hela produktion. Det är ovanligt att kontrakten specificerar arbetsvolymen, t.ex. antalet behandlade ansökningar eller omhändertagna patienter.

Ett köpeavtal anger hur mycket resurser departementet skall få av ministern. Det anger typiskt en totalsumma men kan ibland specificera vissa delkomponenter. Summan varierar inte om den faktiska volymen avviker uppåt eller nedåt från den kontrakterade. Budgeten är kostnadsredovisad och avtalen täcker alla kostnader, inklusive avskrivning, kapitalkostnad och skatter på varor och tjänster.

Prestationerna följs upp genom regelbundna möten mellan ministern och chefstjänstemannen, genom att göra lägesrapporter, lämna årsrapporter och genom den revision som bedömer kvaliteten på informationen i årsrapporten. En oren revisionsberättelse betraktas som en indikation på substantiella fel i departementets förvaltning.

Nyzeeländska politiker och tjänstemän hävdar att värdet med kontrakten inte ligger i vad de specificerar utan i att de ger upphov till en grundlig diskussion av gemensamma angelägenheter. Vid kontraktsteckningen diskuterar parterna vad de hoppas uppnå och hur förutsedda problem skall lösas. Vid regelbundna möten följer man upp utvecklingen och gör nödvändiga justeringar. Detta tvingar ministrarna att sätta av tid och chefstjänstemännen att anpassa sig till politiska krav. Kontrakten fördjupar på så sätt förhållandet mellan parterna utan att för den skull upplevas som verkliga kontrakt.

Men det är inte givet att kontrakt inom statsförvaltningen är lika effektiva som privata kontrakt. Även om köparen (ministern) och producenten (chefstjänstemannen) är institutionellt separerade, är de inlåsta i ett ömsesidigt beroende där båda sidor kan känna sig tvingade att ta den andres intressen i beaktande. Ministern och regeringen drabbas av en politisk kostnad om departementet inte levererar vad som överenskommits. I besvärliga situationer blir det ofta så att en slösaktig myndighet tilldelas ytterligare resurser snarare än straffas.

I de förhandlingar som föregår kontraktsskrivandet vet ministrarna mindre än chefstjänstemännen om det som skall kontrakteras. De utkast som presenteras av chefstjänstemännen brukar accepteras med marginella justeringar, även då ministrarna (som ibland sker) hyr in externa konsulter som rådgivare i förhandlingarna.

Konkurrensutsättningen ger viss frihet i anställningskontrakten genom att tillsättningar har skett i konkurrens och att externa kandidater har haft goda möjligheter att bli valda. Om ministern är missnöjd med resultaten, kommer chefstjänstemännen att anmodas att avgå eller tilldelas en annan tjänst. Men motsvarande frihet beträffande köp av tjänster är – i motsats till vad som gäller på riktiga marknader – mindre hanterliga. Regeringen har få alternativ om producenten inte levererar. Kontraktet kan knappast sägas upp, och betalningarna kan inte stoppas; att säga upp statstjänstemännen kan innebära en hög politisk kostnad. Byråkratiska relationer som ersätts med kontrakt minskar därför knappast principal/agent-problemet. State Services Commission har också framfört kraftig kritik mot regeringens kontraktsbaserade styrning:

Modellen är marknadens: köpare och säljare förhandlar om priset mot en fond av konkurrens, kompetenta köpare, effektiva priser, symmetrisk information och små transaktionskostnader. Erfarenheten visar att inget av modellens villkor är uppfyllda ens i svag mening för Nya Zeelands offentliga

tjänster. "Marknaden" karaktäriseras av monopolistisk produktion, svaga köpare, godtycklig prissättning, asymmetrisk information, skilda tids-horisonter och stora transaktionskostnader, varav många uppstår först efter köpet. (State Services Commission 1998, s. 10)

Den offentliga sektorns integration

Nya Zeelands kontraktsmodell är väl genomarbetad. Dess olika komponenter är sammanfogade på ett sätt som gör det svårt att ta bort någon del utan att påverka någon annan. Ansvar baserat på kontrakt har överlevt både regeringsskiften, byte av valsystem och övergång till koalitions-regering. Två problem har emellertid uppstått och givit upphov till förändringar, framför allt för att stärka styrningens ansvarighet. Den ena är regeringens bristande förmåga att kollektivt definiera mål och prioriteter; den andra gäller mångfalden av Crown entities utanför departementsstrukturen. Båda påverkar de politiska ledarnas förmåga att ta samlat ansvar för politiken, relationerna mellan politiker och tjänstemän och ansvarighetsfunktionens effektivitet.

Den ursprungliga modellen gör ministrar ansvariga för effekter och chefstjänstemän för prestationer. Separationen är, som nu flera gånger konstaterats, problematisk. Budgeten bygger på prestationsklasser och ett nät av kontrakt väver samman prestationerna. Men det saknas en mekanism för att hantera effekter på samma sätt som prestationer. Det är därför föga överraskande att effekter är styvmoderligt behandlade. Till detta kommer att man inte i avtalen formulerat vilka prioriteringar man vill göra mellan motstridiga mål och inte heller att man klart deklarerar vilka uppföljningar av verksamheten som skall genomföras.

En annan skillnad mellan effekter och prestationer är att de förra kräver breda definitioner knutna till policy och mål, medan de senare är snävare definierade i relation till en enskild organisation. Under de första åren restes farhågor att allmänintresset skulle komma på mellanhand genom koncentrationen av prestationer. Att detta inte inträffade berodde delvis på att Nya Zeeland är ett litet land, delvis på att reformens arkitekter var mycket djupt engagerade i arbetet. Inbördes nätverk bildades mellan chefstjänstemän liksom mellan tjänstemän och politiker. Men trots detta har bristen på ett politiskt sammanhållande kitt mellan olika ministerier och delområden kommit att uppfattas som en svaghet.

Att lösa problemen har varit svårt, eftersom de har sitt ursprung i modellens utformning, framför allt i betoningen av effektivitet i verksamheten

och den starka separationen mellan ministrarnas politiska ansvar och chefstjänstemännens verksamhetsansvar. Regeringen sökte emellertid i början av 1990-talet att formulera breda policydeklarationer för s.k. strategiska resultatområden (*Strategic Result Areas*) och mer specifika handlingsprogram för att förverkliga politiken inom s.k. nyckelresultatområden (*Key Result Areas*). Regeringen såg strategiska resultatområden som länken mellan långsiktiga mål och departementens verksamheter. Premiärministerns avsikt var att "överbrygga gapet mellan en bred vision av Nya Zeelands framtid ... och det ettåriga perspektivet i existerande departementsbudgetar och chefstjänstemännens prestationsavtal" (jfr Schick 1996, s. 55).

Departementens budgetkrav och regeringsbesluten sorteras med avseende på det strategiska resultatområde de relaterar till, medan nyckelresultatområden bildar underlag för prestationskraven för chefstjänstemännen. Nyckelresultatområden liknar aktivitetsprogram och innehåller specificerade resultatkrav, tidpunkter när dessa skall uppnås, och kvalitets- och kvantitetskrav därutöver.

Få förändringar av modellen har blivit så positivt mottagna som införandet av resultatområden. Ministrar uppskattar dem, eftersom de underlättar samordningen med regeringens mål och man utnyttjar strategiska resultatområden i argumentationen för sina budgetkrav. Chefstjänstemännen uppskattar att få kraven på sina egna prestationer insatta i ett sammanhang och att kunna relatera sina egna framsteg till etappmålen i nyckelresultatområdena.

Trots framgången med resultatområden råder enighet om att dess strategiska aspekter fortfarande är outvecklade. En utvärdering som nyligen genomförts på uppdrag av finansdepartementet kom till slutsatsen att regeringen inte hade lyckats skapa överensstämmelse mellan effekter och budgetbeslut eller länka prestationer till effekter. Andra har hävdat att bristen bara kan avhjälpas genom en övergång från resultatbudgetering till effektbudgetering; resurstilldelningen skulle då ske på basis av strategi eller program i stället för resultatkategori. Möjligen kan en ännu mer djupgående förändring krävas, nämligen att man gör såväl chefstjänstemän som ministrar ansvariga för effekter.

Departementen är mottagare av långt mindre än hälften av budgetmedlen. Huvuddelen förbrukas av *Crown entities*, utomdepartementala enheter som inte omfattas av den centrala ansvarighetsstrukturen. För närvarande finns omkring 70 *Crown entities* och därtill 2600 skolstyrelser.

Dessa *Crown entities* skiljer sig i flera viktiga avseenden från departementen:

- De utgör inte en del av staten utan är självständiga juridiska personer.
- Den ansvarige ministern utser styrelsen för en *Crown entity*, som i sin tur ansvarar för policyutvecklingen och utser direktören.
- Varje *Crown entity* etableras genom att stifta en ny lag. Relationen mellan ministern och *Crown entity* är därmed inte standardiserad på det sätt som relationen mellan minister och departement.
- *Crown entities* har inte ett enhetligt system för uppföljning, och vissa har uppträtt som om de vore totalt oberoende.

Trots den gemensamma etiketten är därför *Crown entities* heterogena med avseende på både form och funktion. Vissa ligger utanför departementsstrukturen därför att de har reglerande funktioner, vissa därför att man ville separera policy från verksamhet, vissa därför att de alltid legat utanför och andra därför att regeringen ville ge vissa intressegrupper inflytande över verksamheten.

Ansvarigheten följs upp genom att ställa de ambitioner som formuleras i årliga planer mot årsrapporter. I en serie studier genomförda under 1999 och 2000 har State Services Commission och finansdepartementet funnit allvarliga brister, bland annat omotiverade utgifter, avsaknad av yrkesetik, avsaknad av standardiserade procedurer för att utse styrelsemedlemmar, ojämnt och otillräckligt intresse från departementens och ministrarnas sida, oklar juridisk status i vissa fall och konflikter mellan verksamhetens instruktion och det finansadministrativa regelverket.

Lösningar på dessa problem har varit svåra att finna, eftersom *Crown entities* är så heterogena att olika lösningar krävs i olika fall. State Services Commission har föreslagit en renodling till fyra olika kategorier, var och en med olika system för ansvarighetsutkrävande. Lagstiftning med denna inriktning har dröjt, och den oklara statusen hos *Crown entities* har därför bestått.

6.3. Slutsatser

Både de brittiska och de nyzeeländska reformerna syftar till att stärka ansvarigheten för den offentliga verksamheten. Man har dock följt skilda vägar; Nya Zeeland har tillämpat ortodox ekonomisk teori, medan Storbri-

tannien använt mer klassiska administrativa lösningar. Next Steps har av en parlamentarisk kommitté karaktäriserats som det förra århundradets mest ambitiösa styrningsreform, och det råder bred enighet om att såväl verksamhetens effektivitet och kvalitet har förbättrats avsevärt. Trots att reformen lanserades av en konservativ regering har labourregeringen under Tony Blair fullföljt.

Som framgått är erfarenheterna inte odelat positiva i något av länderna. Principal/agent-problemen kan inte lösas en gång för alla genom något enkelt administrativt grepp. Icke desto mindre manar försöken att stärka ansvarigheten i de båda länderna till efterföljd. Erfarenheterna kan, rätt använda, vara av värde för andra länder.

Storbritannien skapade myndigheter för att befria serviceproducenterna från ett elitistiskt Whitehall, medan Nya Zeeland var fast beslutet att rädda politikerna från att fångas av byråkratierna och dess tjänstemän. Det ena landet förlitar sig på tydligt definierade prestationsmål, det andra på formella kontrakt.

Trots dessa skillnader finns här viktiga lärdomar för Sverige. Ansvarighet måste byggas in i myndighetsstrukturen och i relationen med regering och ministrar och kan inte tas för given eller klaras ut i efterhand. Både Storbritannien och Nya Zeeland har lagt ner mycket mer arbete än Sverige på att definiera ansvarighet, och båda fullföljer sin linje mer systematiskt och kraftfullt. I båda länderna förhandlas ansvarighet mellan departement och myndighet; den ingår som ett centralt element i relationen. Detta innebär å andra sidan inte att relationen är utan problem eller att prestationerna automatiskt förbättras.

7. Vem styr?

7.1. Styrning via dialog

I stället för att organisatoriskt integrera politikens utformning med dess implementering har Sverige sedan länge valt att separera de två uppgifterna. Resultatet är en organisatorisk struktur med ett dussin departement som styr 300 myndigheter och ett antal bolag och stiftelser. Den organisatoriska uppdelningen, i kombination med grundlagens förbud mot ministerstyre, tillförsäkrar myndigheterna en hög grad av organisatoriskt oberoende. Varken grundlagen eller andra lagar har heller så mycket att säga om arbetsfördelningen när det gäller politikens utformning och dess genomförande, eller om hur parterna skall agera när politiken implementeras.

I realiteten präglas relationen mellan de två parterna – departement och myndighet – av ett starkt ömsesidigt beroende. Den bygger på att var och en har något som den andre värderar. Regeringen har pengarna och möjligheten att ändra förutsättningarna för myndighetens verksamhet; myndigheten har kunskap och överblick liksom de organisatoriska medlen för att omsätta politiska intentioner i handling. Myndigheterna har normalt en stor handlingsfrihet i utförandet av de uppdrag man får, och de spelar inte sällan en aktiv roll när det gäller att formulera nya politiska uppgifter och att ge regeringen råd om hur uppdrag skall formuleras. Samtidigt kan den politiska nivån när som helst ingripa på en mängd områden; man arbetar därför i en gråzon mellan beroende och oberoende.

Kontakter mellan departement och myndigheter baseras mer på diskussion och konsensus än formaliserade förhandlingar och diarieförda beslut. Om ingendera parten vill ta upp en fråga till diskussion, kommer den inte att hanteras innan ett yttre tryck tvingar upp den på dagordningen. De dokument som behandlas i tidigare kapitel – instruktioner, budgetdokument och nya lagar – är sällan diktat; de avspeglar det samförstånd som uppnåtts och manifesterar den ömsesidiga förståelsen och de förväntningar man har på varandra.

Interaktionen parterna emellan karaktäriseras ofta som dialog, ett löpande och informellt utbyte av idéer och information mellan kontrahenter som vid återkommande tillfällen träffas för att hantera en mängd olika frågor. Dialogen kännetecknar både hur politiken utformas och hur problem löses. Den ger myndigheterna en större frihet, och departementen tillgång till mer information, än om man enbart följer ett formellt regelverk.

Relationen är alltså väsentligt mer jämställd än vad som antyds av det formellt hierarkiska förhållandet. Ingendera parten är enbart överordnad eller underdånigt lyssnande. Var och en försöker skydda sina egna viktigaste intressen. Myndigheterna vill ha frihet att implementera verksamhet enligt eget gottfinnande, departementen vill ha respekt för sina prioriteringar. För att få sin frihet försöker myndigheterna att få anslag brett formulerade; för att säkerställa politiska ambitioner vill departementen ha viss kunskap om vad myndigheterna gör och om verksamhetens resultat. Deltagarna i processen har inte sällan problem att förklara vad det är man diskuterar eller hur beslut fattas.

Begreppet dialog knyter an till den diskussion som i kapitel 3 fördes om relationskontrakt (*relational contracting*). Sådana kontrakt växer fram när två parter har anledning att samarbeta och när man har behov av att kunna lita på varandra eftersom man vet att relationen kommer att bestå. I stället för att specificera överenskommelser i termer av kontrakt där man kan dra motparten inför domstol om denne inte uppfyller sina åtaganden, tänker man sig att parterna i en relation har roller och ansvar. Ett relationskontrakt innebär att det finns ömsesidiga stabila förväntningar om hur motparten kommer att uppträda och som – tillämpat inom offentlig sektor – kompletterar de formella delarna av budgetprocessen och styrningen i övrigt.

Till skillnad från ett formellt kontrakt som är giltigt för en bestämd period och för en viss företeelse, avser ett relationskontrakt en kontinuerligt pågående relation. Många av dess viktigaste komponenter är underförstådda. Ömsesidigheten ersätter de detaljer som saknas i alla ofullständiga formella kontrakt och gör det på så sätt möjligt för parterna att anpassa sig till oförutsedda omständigheter utan att behöva omformulera ett skrivet avtal.

Budgetprocessen är en av nyckelprocesserna, kanske den viktigaste, för att karaktärisera relationen mellan departement och myndigheter. Det är budgetens rutiner, med samma arbete upprepat år efter år och utfört av samma aktörer – om än inte samma individer – som skapar ett behov av

tillit och samarbete. Myndigheten vill ha respekt för sina önskemål, och departementet vill ha en budget som man kan försvara. Ett uppriktigt åsikts- och informationsutbyte gör det möjligt för parterna att åstadkomma just detta.

Relationskontraktets inneboende logik fungerar inte bara när en budget förbereds. Även efter det att riksdagen har röstat om anslag ger dialogen ett betydande inslag av flexibilitet i vad som annars vore en stelbent process. Många situationer som gör det nödvändigt eller önskvärt att justera ett regleringsbrev inträffar under pågående budgetår.

Kontraktet hanterar somliga av de problem som är förenade med principal/agent-modellen. Man kan på så sätt förstå varför uppdragsgivare och uppdragstagare samarbetar även när deras intressen divergerar. Principal/agent-teorin pekar på relationens inneboende problematik; relationskontraktet gör det klart varför det ändå fungerar.

Myndigheternas chefer är av avgörande betydelse för att få den informella relationen att fungera. Benägenheten att utse generaldirektörer med en bakgrund från politiken bottnar inte så mycket i en strävan efter att driva en viss politisk linje; det är mer ett sätt att säkerställa att man får myndighetschefer som från början är införstådda med förutsättningarna för samspelet mellan parterna.

Dialogens tillkortakommanden

Relationskontraktets fördelar har redan framhållits; man kompletterar de budgetbeslut och andra styrinstrument som alltid är ofullständiga, man bygger upp tillit och ömsesidig förståelse och man begränsar de transaktionskostnader som alltid krävs för att få systemet att fungera på avsett sätt. Relationskontraktet är däremot inte ett fullständigt substitut för ett komplett kontrakt. Ett första problem är att den informella beslutsstrukturen innebär att såväl budgetarbetet som annan formulering och implementering av politiska beslut blir mindre genomsynliga än vad som vore önskvärt. Vi har vid upprepade tillfällen observerat denna oklarhet i rollfördelningen. Vi har också noterat de problem detta ger med att utkräva ansvar av rätt part.

Ett andra problem är att relationskontrakt minskar intresset för att utföra kritiska analyser. Ingen vet riktigt vilka effekter myndigheternas aktiviteter egentligen får eller vad man i stället skulle kunna åstadkomma med de resurser som avsätts. Det är oklart vem som fattat beslut och därmed vem som är ansvarig. Kritiska synpunkter på en parts verksamhet

vid ett tillfälle kan slå tillbaka på den egna verksamheten någon annan gång. Sammantaget försämrar detta förutsättningarna att få till stånd en genomgripande och förutsättningslös debatt kring styrningsfrågorna.

Bristen på allsidig analys av verksamhetens långsiktiga effekter måste ses tillsammans med den logik som inte sällan uppträder i samband med beslut om stora offentliga åtaganden. Kostnaden för sådan verksamhet sprids ut på många som var och en betalar lite, medan nyttan tillfaller några få. Exemplet med stora, samhällsekonomiskt olönsamma infrastrukturinvesteringar illustrerar resonemanget. Detta är den väl kända logik som hänger samman med incitament till snålskjutsåkande när beslut fattas om kollektiva nyttigheter. Slutenheten i ett system som baseras på relationskontrakt stärker de för samhället negativa incitamenten i sådana situationer.

Ytterligare ett problem är Regeringskansliets svårigheter att kritisera underställda myndigheter; detta skulle kunna utmana det ömsesidiga beroendet. Frånvaron av formaliserade verktyg för att analysera prestationer skulle kunna förklaras på detta sätt. I stället för att behöva riskera att konstatera att en del av en organisation (t.ex. ett distrikt) fungerat bättre än en annan – och därmed att organisationen som helhet kan förbättra sina prestationer – förlitar man sig på en utvärderingsteknik som kan identifiera åtminstone några goda prestationer hos myndigheten som helhet.

7.2. Det frånvarande departementet

Dialogen mellan departement och myndigheter sköttes under lång tid av personer som hade en gemensam syn på statens roll och arbetet med att utveckla och utvidga välfärdsstaten. I årliga budgetförhandlingar diskuterades var ytterligare medel bäst skulle användas, vilka reformer som skulle kunna genomföras, vilket behov av nyanställningar som förelåg osv. Dialogen fördes också inom utredningsväsendet, där en ny utredning kunde tillsättas för att hantera ett generellt formulerat problem och där lösningen ofta låg i att etablera nya aktiviteter eller i att öka utgifterna på lämpligt sätt. Detta var i vissa avseenden en friktionsfri dialog; utredningar gav information om problem och hur de skulle lösas, och årliga budgetökningar bekostade förbättringarna.

De förändringar som infördes i slutet av 1980-talet avsåg att på viktiga punkter förändra dialogen. Snarare än att resonera om hur saker skulle göras och vilken personal och utrustning som detta krävde, diskuterades

vilka prestationer som hade åstadkommits respektive skulle kunna åstadkommas med den samlade resursinsatsen. Dialogens fokus kom att förskjutas från insatser till resultat, från marginella justeringar av personal- eller lokalbudgetar till centrala politiska problem.

Det nya systemet har endast till en del visat sig fungera enligt ritningarna. Myndigheternas handlingsfrihet ökade, men budgetdialogen har endast i begränsad omfattning kommit att handla om verksamhetens resultat. För att en sådan förändring skall kunna realiseras måste Regeringskansliet ha den kapacitet och det intresse som krävs för att tala om för myndigheterna vad som förväntas av dem och för att förklara huruvida man är nöjd eller ej med prestationerna. Man har emellertid svårt att specificera mål och förväntningar, och kopplingen mellan resurser och resultat har inte fungerat på avsett sätt. Distinktionen mellan verksamhetens prestationer och dess egentliga effekter har inte ägnats något större intresse.

De mest djupgående problemen kanske har sin förklaring i tron på att parterna skulle agera på ett annorlunda sätt när detaljer på utgiftssidan togs bort från dialogen. I synnerhet hade man oklara tankar kring hur parternas löpande arbete bedrivs och dess drivkrafter – det som vi valt att kalla relationskontraktet.

Myndigheterna tar numera fram en mängd information om vad som görs. Man har emellertid inte lyckats genomföra de systematiska uppföljningar som man förutsattes göra. Man har svårt att förutsättningslöst granska om den egna verksamheten också i framtiden skall genomföras på det sätt som sker eller om det finns andra bättre tillvägagångssätt. Frågan om myndigheten överhuvudtaget behövs ställs inte.

Till en del kan detta bero på att departementen i budgetdokumenten inte formulerar tydliga politiska riktlinjer med koppling till myndighetens vardag. Men Regeringskansliets problem är väsentligt större än så. Den seniore personalens uppmärksamhet riktas mot de politiska frågor som vid varje tillfälle står högst på dagordningen: förestående regeringsbeslut, beredning av lagförslag, frågor från riksdagens ledamöter eller från pressen och kampen om resurser inom Regeringskansliet. Ansvar för löpande myndighetskontakter är delegerat till yngre handläggare, som dessutom förväntas lösa många andra uppgifter.

Även om departementen har befogenhet att formulera prestationskrav överlåter man normalt till myndigheterna att själva föreslå sina mål. Den här aspekten av partsrelationen illustreras av följande citat:

Dialogen mellan regeringen och myndigheterna och myndigheternas ansvar för att följa upp resultaten, se över och förbättra effektiviteten i verksamheten är kärnan i resultatstyrningen. Ansvaret för att utveckla resultatstyrningen och att etablera regelbundna och effektiva uppföljningar vilar alltså på myndigheterna själva. (*Management of Government Administration and Financial Conditions for State Agencies*, s. 3, Finansdepartementet, Stockholm 1993)

Ingenting sägs här om departementets uppgifter i dialogen; departementet är frånvarande.

Resultatstyrningen har varit en framgång i procedurhänseende. I enlighet med de ursprungliga intentionerna har de flesta myndigheter idag ramanslag för sina administrativa kostnader. Detaljeringsgraden vad gäller insatserna har drastiskt minskat. Trots att mängden text kring mål och resultat har ökat, har budgetpropositionen krympt från 2 500 sidor till idag cirka 250 sidor. Trots detta kännetecknas budgetprocessen av dokument som beskriver verksamhet som skall utföras – specifika projekt och i växande omfattning avgränsade utredningar – snarare än resultat som skall uppnås. Man överläter därmed ansvaret för den löpande verksamheten till myndigheten.

De utredningar myndigheterna åläggs genomföra upptar mycket av den tid som finns tillgänglig för den personal som är anställd för att arbeta med departementskontakter. Man får allt mer stabsliknande uppgifter som begränsar möjligheten att genomföra fristående analyser. De rapporter som sedermera når departementet sätter långt ifrån alltid några spår i det fortsatta arbetet.

Ett ytterligare problem är att budgetdokumenten inte klargör på vilket sätt myndighetens prestationer kommer att bedömas eller vilka åtgärder man har för avsikt att vidta med anledning av en utvärdering som pekar på ett (mindre) lyckat resultat. I detta avseende är övergången till målstyrning uppenbarligen ett misslyckande.

7.3. Storbritannien eller Nya Zeeland?

Som vi redan inledningsvis framhöll har Sverige sedan länge en förvaltningsstruktur som man nu i andra länder prövar sig fram mot. Det kan tyckas som om Sverige i ett sådant läge skulle ha föga att lära. Men Sverige representerar en extremform av den förvaltningsmodell som är aktuell,

varför en mer balanserad avvägning mellan samordning och autonomi kan vara värd att pröva.

Flera viktiga skillnader framträder i en jämförelse mellan Sverige och omvärlden. I Sverige motiveras myndighetens oberoende med den juridiska principen om likabehandling av alla medborgare som innebär att implementering av politik skall ske utan direkt politisk inblandning. I Storbritannien och Nya Zeeland bygger organisationen på principen att prestationerna blir bättre när verksamhetsledningen får möjlighet att agera på det sätt som man finner lämpligt och i stället hålls ansvarig för verksamhetens utfall. Sverige har organiserat relationen för att förhindra ministerstyre, medan de andra länderna har genomfört uppdelningen för att förbättra prestationsförmågan; man förväntar sig att ministrar och andra politiskt valda kommer att ta en aktiv roll i uppgiften att vägleda myndigheterna och att granska deras prestationer. Politiker anses försumliga om de inte nära följer verksamheten, snarare än att betraktas som inkräktare om de gör det.

Detta påverkar också principerna för utformningen av respektive styrmodell. Sverige har små departement, eftersom man ger Regeringskansliet en liten roll visavi myndigheten. De två andra länderna har ministerier som i jämförelse med Sverige är stora i förhållande till myndigheterna, bland annat därför att ministerierna förväntas vara aktiva i verksamhetens utformning och i dess utvärdering. I både Storbritannien och Nya Zeeland har dessutom myndigheterna skapats genom avknoppningar från ministerier. Detta gav utrymme till att aktivt ta ställning till vilka uppgifter och vilka resurser som skulle hamna hos vilken part. Svenska myndigheter har i stället skapats oberoende av departementen och utan hänsyn till vilka resurser som krävs i Regeringskansliet vid skapandet av en ny myndighet.

En avsikt med att införa målstyrning i Sverige var att förmå departementen att ta en mer aktiv roll i diskussionen av förväntningar och i utvärderingen av resultat. Man var mindre tydlig med att klargöra hur de enskilda departementen skulle utforma dessa mål. Detta har resulterat i ett mjukt förhållningssätt till målstyrningen. De mål som formuleras av brittiska och nyzeeländska ministerier syftar i stället till att vid verksamhetsårets slut dra slutsatser om huruvida myndigheten lyckats eller ej. I båda länderna är resultatet – måluppfyllelsen – centralt i relationen, inte en bi-effekt. Från ett svenskt perspektiv begränsar de båda andra ländernas ansatser handlingsfriheten; från brittisk och nyzeeländsk horisont är den svenska ansatsen alltför diffus.

Det är uppenbart att myndigheter i Storbritannien och Nya Zeeland har ett tydligare formulerat uppdrag, och att departementen har resurser som är bättre anpassade för att formulera de uppgifter som myndigheterna skall utföra och för att utvärdera resultatet av denna verksamhet än vad som är fallet i Sverige.

Det är för tidigt att utvärdera de båda anglosaxiska ländernas reform av sin respektive statliga sektor. Nya Zeelands reformer har rört upp mycket debatt därför att man i så hög utsträckning valt att förlita sig till kontraktlika överenskommelser; även om kontrakt inte löser alla problem har sannolikt också Sverige en del att lära av detta. Det finns flera tecken på att inget av de två länderna har funnit den slutliga lösningen på hur man organiserar relationen mellan departement och myndigheter. I båda länderna har misstag begåtts, men sådana förekommer också i Sverige. Dessa exceptionella fall är ofta indikationer på svagheter i den modell som tillämpas och förtjänar därför uppmärksamhet. Fallen illustrerar också behovet av ett kontinuerligt arbete med att hitta bättre former för interaktion mellan politisk och administrativ nivå; det finns ingen idealmodell.

8. Hur etablerar vi ett bättre förhållande?

8.1. En glimt från historien

Bland Riksarkivets dokument finns ett förslag till arbetsinstruktion från regeringskansliet, daterat i april 1654. Författare är Schering Rosenhane, en högre tjänsteman i kansliet. Förslaget kom ursprungligen till på begäran av drottning Christina. Rosenhane var emellertid angelägen om att inte komma i konflikt med rikskanslern Axel Oxenstierna, och analysen och rekommendationerna kan därför antas återspegla dennes åsikter.¹

Rosenhanes memorandum är i själva verket en utvärdering av den administrativa modell som utvecklades under 1600-talets första decennier och som stadfästes med 1634 års regeringsform. Slutsatserna är ganska klara och på flera sätt anmärkningsvärda. Regeringens kansli, som enligt grundlagen stod på samma nivå som "kollegierna" – dagens myndigheter – föreslås få långtgående befogenheter över dessa. Närmare bestämt skulle kansliet ges rätt att intervensera i alla frågor som kollegierna hade ansvar för. Eftersom kansliet hade den formella kontrollen över regeringsbesluten, skulle detta innebära en formell och generell vetorätt. Dessutom skulle en grupp handläggare ges ansvar för att förse kansliet med information om kollegiernas aktiviteter.

I klartext var Axel Oxenstierna, arkitekten bakom den svenska administrativa strukturen, missnöjd med det sätt på vilket den fungerat under sina första decennier. Makten hade späatts ut och behövde koncentreras i kansliet genom en informations- och analysenhet och med en formell vetorätt gentemot kollegierna.

Förslaget förverkligades aldrig. Den svenska förvaltningsstrukturen förblev intakt och utvecklades enligt sin egen logik under de följande 350 åren. Mycket har hänt under dessa århundraden, men det är ändå slående att diagnosen i denna rapport i flera avseenden liknar den i 1654 års memorandum.

1 Dahlgren (1960). Vi är skyldiga Gunnar Wetterberg tack för denna referens.

En uppenbar invändning mot att ändra någonting i dagens förvaltningsstruktur är att systemet har fungerat så länge. Det första motargumentet är naturligtvis att alla administrativa lösningar kan förbättras, och att det faktum att systemet har fungerat inte innebär att det inte kan leverera mer och bättre. Än viktigare är att världen har ändrats påtagligt utanför regeringskansliet. Följande lista ger exempel på några av de mer notabla förändringarna:

- *Den offentliga sektorn har vuxit i omfång.* Ännu i början av 1900-talet motsvarade inte den offentliga sektorn mer än omkring 10 procent av BNP; i slutet av samma århundrade hade kvoten vuxit till mellan 50 och 60 procent efter att under några år ha legat ännu högre. Verksamheten inom den offentliga sektorn påverkar idag alla delar av tillvaron, från vaggan till graven. En verksamhet som spänner över allt fler områden måste samordnas, och kraven på administrativ kapacitet ökar mer än proportionellt mot verksamhetens omfång.
- *Antalet myndigheter har ökat.* Med början i ett kansli och en handfull kollegier under början av 1600-talet finns idag ett fortfarande jämförelsevis litet kansli och omkring 300 myndigheter. Den nordiska modellen för lokalt självstyre ger dessutom stor handlingsfrihet till den lokala och regionala nivån när det gäller försörjningen med grundläggande tjänster som utbildning, sjukvård, barn- och äldreomsorg. Omkring 80 procent av den offentliga konsumtionen ligger på dessa nivåer. Man arbetar på uppdrag från riksdag och regering men har stor rörelsefrihet i implementeringen. Detta skapar ytterligare ett styrproblem; hur utövas tillsynen i över omkring 300 kommuner och landsting, samtidigt som den lokala självstyrelsen respekteras?
- *Graden av specialisering och komplexitet har ökat.* Medan några få personer tidigare kunde ha en rimlig överblick över verksamheter som utfördes av en stor personalstyrka har arbetsuppgifterna i ökande utsträckning blivit allt mer specialiserade. Det är då inte längre möjligt att utan egen specialistkunskap formulera uppdrag och utvärdera dess resultat. Detta försvårar möjligheterna att styra med hjälp av små departement.
- *Den offentliga sektorn har slutat expandera i förhållande till ekonomin.* Under huvuddelen av efterkrigstiden har regeringarnas behov av att prioritera underlättats genom att anslagen till offentliga utgifter ökat. Idag råder relativt bred enighet om att den offentliga sektorn inte

kan fortsätta att växa i relation till BNP. Expansion på ett politikområde innebär därmed krav på neddragningar på andra, åtminstone i relativa tal. Eftersom utgiftsökningarna på många områden är "automatiska", blir utrymmet för nya initiativ begränsat. Policybildningen har blivit mer politiskt komplicerad.

- *Samförståndet inom den politiska eliten har försvagats.* Efter nästan ett halvsekel av vänsterdominerade regeringar gick Sverige vid mitten av 1970-talet in i en period av partifragmentering och ökande politisk och finansiell instabilitet. En långvarig tradition av ömsesidig förståelse mellan de politiska beslutsfattarna och förvaltningen började försvagas.
- *Sverige har blivit medlem av Europeiska Unionen:* EU-medlemskapet har lett till nya styrproblem. Enligt en analys² har regeringen ingen klar bild av det EU-relaterade arbete som utförs vid myndigheterna, man släpar efter i de förberedande faserna av EU:s lagstiftningsarbete, och Regeringskansliets arbete koordineras inte tillräckligt väl med myndigheternas.

Sammanfattningsvis har den ursprungliga organisatoriska strukturen förblivit oförändrad, medan världen runt omkring har förändrats i grunden. Listan ovan är långt ifrån fullständig men tillräcklig för att motivera att ett antal grundläggande frågor ställs. Vi menar därför att tiden är mogen för en ny diskussion om den centrala förvaltningens utformning.

8.2. Diagnos

Tilltagande komplexitet är inget unikt för den offentliga sektorn. Storföretag har under 1900-talet utvecklat sofistikerade styrmetoder för att lösa liknande problem. Programbudgeteringstekniken under de första efterkrigsdecennierna och dess efterföljare, resultatstyrningen, har varit den offentliga sektorns svar på ett starkt känt behov av att bemästra motsvarande frågor inom den offentliga sfären. Resultatstyrningen anmälades i 1988 års kompletteringsproposition som den metod som skulle tillämpas för styrning av svensk statsförvaltning. Myndigheterna fick ökad frihet att förverkliga den av riksdag och regering beslutade politiken; de disponerar enkelt uttryckt en summa pengar och har att realisera vissa mål med hjälp av dessa resurser på effektivast möjliga sätt.

2 Fem år i EU, Statskontoret 2000.

Reformen blev en framgång i så måtto att den detaljerade budgetering-
en av kostnadsslag har ersatts med kostnadsramar för myndigheterna. An-
vändningen av resultatmätt har inte utvecklats i motsvarande grad. En
översyn gjord några år efter reformen³ visade att bara en begränsad del av
de statliga utgifterna täcktes av indikatorer. Även om resultatmått sedan
dess har utvecklats, mottas och bearbetas informationen inte av erfarna
handläggare i Regeringskansliet; än mindre används den som underlag för
politiska prioriteringar. Förekomsten av målkonflikter som kräver priori-
teringar erkänns sällan. Med få undantag har varken Regeringskansliet
eller myndigheterna analyserat skillnaden mellan prestationer och effekter,
dvs. mellan de omedelbara resultaten av myndigheternas arbete och de
mer djupgående konsekvenserna av den förda politiken. Viktigast är
måhända att hela idén att departementen har det strategiska ansvaret för
att leda den statliga sektorn inte tycks ha vunnit allmän acceptans.

Vi menar att ingendera parten – varken politiska beslutsfattare eller
chefstjänstemän – till fullo har insett vad som krävs för att få ett decen-
traliserat system att fungera. Man underskattar komplexiteten i de
uppgifter som departementen förväntas lösa och betydelsen av politisk led-
ning. Att ge myndigheterna handlingsfrihet är förnuftigt endast under
förutsättning att de har klart definierade mål, att det finns information om
resultaten som också analyseras och att korrigerande ingrepp görs när det
är påkallat. I en översikt av Schick (1995) var slutsatsen att av den hand-
fulla länder som då hade prövat nya styrmetoder var det bara Nya Zeeland
som tagit sådana styrproblem på allvar.

När politiska beslutsfattare inte känt sig tillfreds med de nya styr-
formerna och inte upplevt sig ha kontroll över verksamheten har man åter-
fallit i föråldrade metoder för maktutövning:

- Ledande poster tillsätts i växande omfattning med kandidater med
politisk bakgrund. Detta kan tolkas som ett sätt att ersätta resultat-
styrningens öppet formulerade direktiv med utnämning av personer
som förstår de underförstådda regler som gäller vid interaktionen med
regeringskansliet.
- Regeringskansliet administrerar självt i ökande omfattning betydande
anslag utan att involvera myndigheterna. På så sätt kringgår man
kravet på öppet formulerade mål för insatserna.

3 Finansdepartementet (1995).

- Delegeringen till kommuner och landsting följer samma mönster. Medan man i början av 1990-talet i stor utsträckning ersatte öronmärkta bidrag med överföringar utan restriktioner, har under senare år andelen öronmärkta bidrag, kompletterade med delvis ganska detaljerad lagstiftning, åter ökat.
- Departementen föreskriver aktiviteter i stället för att prioritera bland mål. Det blir då svårare att avgöra om uppställda resultatmål uppnås och risken ökar för att offentliga resurser används ineffektivt.

Problemet för Sverige är att den mål/medel-rationalitet som en väl fungerande förvaltning förutsätter inte tycks ha trängt igenom tillräckligt djupt för att de politiska beslutsfattarna skall känna sig hemma i systemet. Den gemensamma nämnaren för symptomen ovan är att beslutsfattarna, ställda inför ett administrativt system som känns obekant, återfaller i arkaiska beteendemönster. Makt utövas genom att bestämma över medel snarare än mål.

De viktigaste problem som vi har identifierat är följande:

- Att leda förvaltningen ses inte som en politisk prioritet. Regeringskansliets beslut bygger därför inte alltid på en grundlig strategisk analys av det problem man föresatt sig att lösa. Bland annat bortser man från risken att regeringen och myndigheterna kan ha skilda intressen och att brist på information gör Regeringskansliet svagare än man ofta inser.
- Även om man skulle vilja leda enligt resultatstyrningens principer, har Regeringskansliet idag inte den strategiska kapacitet som krävs för att styra ett växande antal allt mer komplexa verksamheter.
- Fördelningen av ansvar mellan huvudaktörerna är inte tydlig, vilket gör det svårt att i efterhand utkräva ansvar när något går fel.

Det måste understrykas att det bland beslutsfattarna knappast finns något öppet och utbrett missnöje med den nuvarande ordningen. Vad vi beskrivit som symptom på fel behöver av de närmast berörda inte ens uppfattas som problem. Och medan myndighetschefer kan vara missnöjda med den respons de får från Regeringskansliet, är de inte säkert helt missnöjda med den rörelsefrihet de därigenom ges.

8.3. Erfarenheter från andra länder

Även om Sveriges problem inte på något sätt är unika innebär den långvariga och systematiska användningen av fristående myndigheter att problemen här har en särskilt uttalad karaktär. Erfarenheter av andra länders reformförsök är en naturlig utgångspunkt för diskussionen av hur sådana svårigheter kan hanteras.

De två reformer som beskrivits i kapitel 6 – den brittiska och den nyzeeländska – skiljer sig i flera avseenden. Den nyzeeländska är tilltalande genom sitt systematiska sökande efter transparenta lösningar, klar ansvarsfördelning och betoning av ansvarighet. Grundtanken är att länkarna mellan principal och agent skall vara tydligt formulerade i alla led mellan väljare och slutliga producenter av offentliga tjänster, och att denna tydlighet skall etableras i skrift med hjälp av kontrakt. Men det fundamentala problemet – att *alla kontrakt är ofullständiga* – kan inte elimineras.

Många viktiga aspekter av en relation kan alltså inte formaliseras. Det kan dessutom vara så att en formalisering ibland är kontraproduktiv. Detta gäller om uppdragstagarens uppmärksamhet fokuseras på de uppgifter som kan beskrivas och mätas i en instruktion på bekostnad av de svåråtkombara och underförstådda delarna av relationen. Parterna interagerar med varandra under långa tidsperioder, och ett samarbete måste baseras på en gemensam uppfattning om samtliga delar av uppdraget och om rollfördelningen när detta ska utföras. Även om relationer i många fall kan och bör formaliseras, måste man därför uppmärksamma det behov av samförstånd som finns inbyggt i administrativa strukturers funktionssätt. Alla reformer måste utgå från en förståelse för det som vi i rapporten har kallat relationskontrakt.

Vad som är den näst bästa formaliseringen i denna värld av ofullständiga kontrakt är en öppen fråga. Ett resultatmål är i de flesta fall för lite, medan tio är för många – det är förmodligen så nära man kan komma en generell sanning på detta område. När det dessutom föreligger konflikter mellan olika mål, är det departementets politiska ledning som skall vägleda myndigheten i prioriteringen, inte tvärtom.

Av dessa skäl, och också därför att den nyzeeländska modellen även i andra avseenden känns mer avlägsen, förefaller den brittiska erfarenheten mer relevant för den svenska diskussionen. Det första brittiska reformförsöket var ofullständigt delvis av samma skäl som motsvarande svenska försök. Den förnyade reformen under regeringen Blair har på ett mer fram-

gångsrikt sätt kombinerat ett rationalistiskt angreppssätt med ett tydligt inslag av politiskt ansvarstagande. Genom att man klart definierar departementens ansvarighet får de politiska beslutsfattarna ett egenintresse av att skaffa sig auktoritet över systemet. Detta är precis vad som krävs för att få det att fungera på avsett sätt.

För att återknyta till det memorandum från 1600-talet som citerades inledningsvis, är det klart att den ursprungliga avsikten med en kollegiestruktur var att bevara politisk kontroll i centrum – kansliet – inte att på ett diffust sätt delegera makt. En svensk modell trogen sitt ursprung ligger därför närmare Blairs Storbritannien än aktuell svensk praxis. Problemet är att det svenska regeringskansliet i dagsläget inte har kapacitet att upprepa vad som åstadkommit i Storbritannien, även om man så skulle vilja. Myndighetsvågen i Storbritannien har lämnat kvar omkring 25 procent av förvaltningen i regeringskansliet; motsvarande siffra för Sverige är under 2 procent. Den auktoritet som brittiska departement utövar gentemot sina myndigheter har inte någon motsvarighet i Sverige under nu rådande förhållanden.

8.4. En väg för Sverige: Att stärka politiken i förvaltningen

Enligt vår bedömning föreligger inga konstitutionella hinder mot att väsentligt stärka Regeringskansliet. Det behövs inte ens några fundamentala ändringar av den administrativa strukturen. Den förhållandevis klara gränslinjen mellan departement och myndigheter, det kollektiva ansvaret för regeringsbeslut liksom offentlighetsprincipen är alla viktiga inslag i den svenska förvaltningstraditionen som inte behöver ges upp. Det förbud mot ministerstyre som finns i regeringsformen – att regeringen inte får föreskriva hur myndighet skall besluta mot enskild individ eller juridisk person – är vitalt för rättssäkerheten men gäller bara en begränsad del av statsförvaltningens verksamhet. Vad som krävs för att hantera de problem som identifierats är en ändring av några parametrar snarare än en djupgående strukturförändring.

Våra förslag syftar till att göra det möjligt för regeringen att ta det övergripande strategiska ansvaret för den statliga sektorns verksamheter. Det förutsätter att de politiska beslutsfattarna tar till sig och utnyttjar mål/medel-rationaliteten i politikens formulering och implementering. För detta ändamål måste man ha tillräckliga resurser till sitt förfogande för att

kunna bemästra sitt huvudsakliga styrinstrument, statsförvaltningen. Systemet måste dessutom utformas på ett sätt som gör det politiskt intressant för beslutsfattarna att engagera sig i styrningen av myndigheter. Sådana förslag innebär inte någon teknokratisering av förvaltningen utan tvärtom en demokratisering. Den nu rådande styrformen lider i strategiska avseenden av för lite politik, inte av för mycket.

Ingen förvaltningsregim är ideal. Alla styrformer har sina nackdelar, och valet bör styras av vilka nackdelar som är lättast att leva med snarare än vilket alternativ som fungerar bäst på papperet. Vissa av programbudgeteringens och resultatstyrningens tidigare problem beror just på att man försummat att tänka igenom hur de nya styrformerna skulle fungera i en värld med ofullständig information och ofullkomliga beslutsfattare.

En klart definierad ansvarighet

Den administrativa gränslinjen mellan Regeringskansli och myndigheter är idag någorlunda klar. Regeringen är kollektivt ansvarig för regeringens policy och beslut i enskilda frågor, och myndigheterna har ansvar för att utföra de uppdrag som ges i enlighet med utfärdade instruktioner. Men många arbetsuppgifter regleras inte via direkta uppdrag. Exempelvis har vissa myndigheter ett oprecist "sektorsansvar".

Bristen på resurser i Regeringskansliet bidrar till att många andra arbetsuppgifter utformas på ett vagt sätt. I många fall får myndigheter eller kommuner de facto ansvaret för en i grunden politisk uppgift. Som en följd av det hålls ministrar ibland ansvariga för beslut eller åtgärder som med nuvarande praxis ligger utanför deras möjlighet att påverka. I andra fall tvingas myndigheterna att ta ansvar för beslut som i realiteten fattats av överordnade politiker. Inte sällan leder detta fram till att ingen i egentlig mening kan ställas till svars, en otydlighet som gör det svårt för medborgaren/väljaren att veta vem hon skall vända sig till när den offentliga sektorn inte upplevs fungera tillfredsställande. Ett första krav på en framgångsrik styrning inom den offentliga sektorn är att ansvarigheten – vem som har det slutliga ansvar som inte kan delegeras – definieras klart.

Förslag 1: Klargör arbetsfördelningen mellan regeringskansli och myndigheter. Politisk ansvarighet ligger hos regeringen och kan inte delegeras. Ansvaret för utförande ligger hos myndigheterna.

Regeringens strategiska ansvarstagande

Att stärka ansvarigheten är ingen lätt uppgift. För att utföraren skall kunna genomföra sitt uppdrag måste uppdragsgivaren klart formulera sina mål. Enkelt uttryckt måste regeringen tala om vad den vill. Detta kräver i sin tur att mål/medel-problemet klargörs på ett tillfredsställande sätt och att politiska mål översätts till mätbara indikatorer på framgång. Framstegen på detta område har varit ojämna. Vissa aktiviteter är lättare att hantera än andra. Valet av resultatmått kräver grundlig diskussion av det lämpliga antalet indikatorer för att utvärdera en myndighets verksamhet. Man måste också bestämma sig för vad myndigheten har befogenhet att påverka och vad den djupare politiska ansvarigheten skall innebära. Ju svårare det är att formulera krav på prestationer, desto tyngre vilar ansvaret för verksamheten på Regeringskansliet.

Vilka svårigheterna med att formulera mål än är, har uppgiften traditionellt lämnats till myndigheten. Detta är ingen acceptabel ordning. För att ett departement skall kunna leda processen måste de centrala delarna av det analytiska arbete som krävs för ett meningsfullt utbyte med myndigheterna göras inom departementet; *det kan inte delegeras till den som utför arbetet*.

En orsak till det begränsade politiska intresset för strategisk ledning är att resultatindikatorerna inte alltid är anpassade till beslutsfattarnas behov. I stället har tillgänglighet till information och närhet till myndigheten alltför ofta styrt valet av indikatorer. Om politiska beslutsfattare inte kan fås att intressera sig för de centrala styrinstrumenten, finns heller inga förutsättningar för några grundläggande förändringar av den förvaltningspolitiska regimen.

Ytterligare ett problem är diversiteten i den statliga verksamheten. Olika sektorer skiljer sig beträffande mål och arbetsuppgifter, och valet av indikatorer måste anpassas till varje aktivitets särskilda förutsättningar. I vissa fall kan man kanske gå så långt att man skriver regelrätta kontrakt med myndighetsledningarna. Andra gånger föreligger svåra konflikter mellan olika mål. Dessa måste lösas genom prioritering som involverar den politiska nivån och lämpar sig mindre väl för kontraktslösningar.

Både kravet på att skapa heltäckande mål och behovet av att hantera olika verksamheter på delvis olika sätt har hanterats i det s.k. VESTA-projektet.⁴ De förslag som man lägger fram syftar till en bredare tillämpning

4 Ds 2000:63.

av resultatmått och en anpassning av dessa till beslutsfattarnas behov. Kostnadsmässig redovisning föreslås införd, vilket förbättrar sambandet mellan statsbudgeten och myndigheternas budgetar. Förslagen är väl motiverade, men utan den bredare syn på vad som påverkar parternas agerande som vi förordat är risken stor att de bara får marginell betydelse för den statliga sektorns funktionssätt.

De nuvarande huvudverktygen för kommunikation mellan regeringskansliet och myndigheterna – regleringsbrev och ”dialog” – har också fortsättningsvis en roll att spela. Men den rådande obalansen i resurser mellan de två parterna och myndighetsstyrningens låga prioritet reducerar i praktiken deras betydelse som styrinstrument. Dessa dokument måste därför kompletteras med tydliga och brett publicerade överenskommelser mellan parterna. Regeringen deklarerar vilka övergripande ambitioner man har för den kommande mandatperioden och vilka mål myndigheterna har till uppgift att förverkliga i detta perspektiv. Ett sådant dokument definierar regeringens slutliga ansvar, och myndigheterna får väl formulerade uppdrag. Tydliga formuleringar tvingar fram ett politiskt intresse för frågorna.

Förslag 2: Den process varigenom politiska mål översätts till operativa mål för myndigheternas arbete är central för regeringens strategiskpolitiska ansvarstagande och kan inte delegeras. Bygg upp en kapacitet för denna uppgift i regeringskansliet.

Brist på politiskt intresse för myndighetsstyrningen

Ett återkommande problem är att den politiska ledningen inte mobiliserar tillräckligt intresse för styrningen av förvaltningen. Ytterst är det detta som förklarar varför myndighetsstyrningen tenderar att placeras hos yngre handläggare och varför frågorna inte får tillräcklig tid för vare sig beredning eller politiska prioriteringsdiskussioner.

Om man följer förslaget 2 ovan och låter det dagliga beslutsfattandet vägledas av klart deklarerade politiska ambitioner och tydliga mål för att realisera dessa, finns det förutsättningar för att frågorna skall dra till sig ett större politiskt intresse. Detta gäller i synnerhet om regeringen gör det till praxis att årligen rapportera till riksdagen om hur arbetet fortskrider. Sverige har under senare år positiva erfarenheter av sådana tydliga avsiktsförklaringar på vissa prioriterade politikområden – sysselsättningsmålet tolkat som en halvering av den öppna arbetslösheten, de Maastricht-relaterade finanspolitiska målen och, för de närmaste åren, en halvering av an-

talet socialbidragstagare. Genom tydlighet och årliga avstämmningar har man åstadkommit en mobilisering och fokusering inom förvaltningen som haft avgörande betydelse för framgången med att förverkliga målen. Vad som krävs är att denna sammanlänkning mellan politisk mobilisering och förvaltningskompetens sprids till fler områden och så småningom blir regel i stället för undantag. I själva verket kräver budgetlagen (i kraft sedan 1997) att regeringen informerar riksdagen om resultat inom olika områden, så det relevanta lagrummet finns redan.

Förslag 3: Översätt regeringens politiska ambitioner för mandatperioden till mätbara mål för alla politikområden. Rapporterar årligen till riksdagen om utvecklingen i relation till dessa mål.

Brist på strategisk kapacitet i Regeringskansliet

Många myndigheter tar sin uppgift på allvar och producerar mängder av information om verksamheten. Men när så sker är Regeringskansliet sällan förmöget att bearbeta informationen och anpassa den till beslutsfattarens behov. Bristerna kommer till uttryck på olika sätt. Regeringskansliet har många arbetsuppgifter, och det är uppenbart att det stöd som med kort varsel påkallas av ministrar och statssekreterare ges den högsta prioriteten när knappa resurser skall fördelas. Myndighetsansvaret ges ofta till nyanställda medarbetare att sköta på deltid.

Problemet handlar inte bara om antal personer eller arbetstimmar. Att översätta politiska mål till strategier, att analysera scenarion med olika restriktioner och risker och andra liknande uppgifter kräver erfarenhet och formell utbildning som för närvarande är ganska sällsynt i Regeringskansliet. Få anställda har forskarutbildning. Erfarna medarbetare lämnar ofta Regeringskansliet för en myndighet, medan en rörelse i motsatt riktning är mindre vanlig.

För att en delegering skall kunna vara framgångsrik krävs väl utformade uppdrag och reaktioner från uppdragsgivaren på utfört arbete. För att en strategisk enhet inom Regeringskansliet skall kunna lösa sådana uppgifter uppskattar vi att det i genomsnitt krävs 3 eller 4 personer per myndighet. Åtminstone en av dessa bör ha forskarutbildning. För dagens omkring 300 myndigheter skulle det därmed krävas storleksordningen 1 000 personår, snarare än dagens 100. Siffran är naturligtvis högst ungefärlig men kan ändå ge en uppfattning om storleksordningen. Vi har inga indikationer på att den statliga förvaltningens uppgifter som helhet inte

kan lösas inom befintlig personalram. Åtminstone en del av kapacitetsförstärkningen kan därför åstadkommas genom en överföring av personal från myndigheterna till Regeringskansliet.

Förslag 4: Öka antalet anställda i Regeringskansliet med uppskattningsvis 1 000 personår. Höj den genomsnittliga utbildningsnivån och erfarenheten. Skapa strategiska enheter i Regeringskansliet för viktigare politikområden. Minska i gengäld antalet anställda i myndigheterna.

Självständiga utvärderingsmyndigheter

Den komplicerade uppgiften att ställa en myndighets prestationer mot de övergripande politiska ambitionerna inom ett område, och att klargöra konsekvenserna för utfallet av utifrån kommande förändringar, hanteras ofta inte alls. Detta är en forskningsuppgift som kräver teknisk färdighet i statistisk analys och hypotestestning. Den efterfrågas inte heller alltid av beslutsfattare. Under 1990-talet skapades en handfull små och självständiga myndigheter för att kunna hantera sådana frågor och för att balansera sektorsmyndigheter eller andra dominerande aktörer. Exempel på sådana myndigheter är Statens beredning för medicinsk utvärdering, Statens livsmedelsekonomiska institut och Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.

Instituten har ofta en nära koppling till den akademiska världen, vilket stärker autonomin och ger en naturlig kvalitetskontroll. Deras aktivitet inriktas helt eller delvis på att söka svar på den grundläggande policyfrågan inom respektive sektor – vad den förda politiken haft för effekt jämfört med en situation utan offentliga åtgärder. Detta är avsevärt svårare än att utveckla resultatmått för givna verksamheter och leder snabbt till frågor av forskningskaraktär.

I centrum för de arbetsuppgifter sådana myndigheter har står givetvis det fundamentala behovet av att hantera motiven för och effekterna av offentliga ingrepp. Men de kan ges fler funktioner. Genom det arbete de utför minskar exempelvis sektorsmyndigheternas informationsövertag. Man bidrar på så sätt till att balansera förhållandet mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Som en indirekt konsekvens av de rapporter man lämnar kommer också Regeringskansliet att få större behov av att kritiskt kunna värdera argument och motargument i diskussionen mellan de utvärderande myndigheterna och sektorsmyndigheterna. Ett antal policyområden skulle kunna dra nytta av en kapacitet av den art som etablerats inom

somliga sektorer, t.ex. välfärdspolitiken, utbildningsområdet, biståndspolitik, miljöpolitiken och försvaret. Denna form av utvärdering ersätter inte, och kan inte ersättas av, revision av mer konventionellt slag. Det centrala forskningsinslaget och det gedigna sektorskunnande som krävs gör det till en aktivitet av annat slag än revision.

Sammantaget skulle förändringarna innebära att ökade krav ställs på Regeringskansliets kapacitet att hantera kvalificerade granskningar. Förslaget innebär också en generell men volymmässigt begränsad förstärkning av utvärderingsresurserna i samhället.

Förslag 5: Skapa fler självständiga utvärderingsmyndigheter för viktiga samhällssektorer.

Tillsättningsförfaranden

Vi har tidigare berört tillsättningsprocedurerna för högre poster inom myndigheter och departement. Det finns indikationer på att dessa i växande utsträckning har politiserats. Vi har också givit en tänkbar förklaring till fenomenet; att välja "rätt" myndighetschef blir ett viktigt instrument för myndighetsstyrning när man inte har kapacitet att styra öppet med direktiv. Enligt grundlagen skall endast sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet styra tjänstetillsättningen i staten. Högre poster bör inte vara ett undantag från denna konstitutionella princip.

Den akademiska tillsättningsproceduren är en modell med i förväg specificerade kompetenskrav där sakkunniga publicerar sin motivering och de sökande ges en möjlighet att överklaga. Om ett sådant system anses bli alltför autonomt, finns tänkbara hybrider. "Biskopsmodellen" innebär att de sakkunniga väljer ut några kandidater och rangordnar dem, varefter regeringen väljer en. Även en sådan lösning skulle öka trovärdigheten i tillsättningen. Ett mera öppet tillsättningsförfarande kräver dessutom att regeringen blir tydligare i att specificera vad den önskar av generaldirektören och myndigheten. Det blir på så sätt lättare att hålla parterna ansvariga.

Förslag 6: Tillsätt chefer inom förvaltningen på basis av öppna förfaranden med i förväg specificerade kompetenskrav och sakkunnigutlåtanden.

Belöningar och sanktioner

Som flera gånger konstaterats är återföring en vital del av ett fungerande förhållande mellan departement och myndighet. Återföring kan vara positiv eller negativ, beroende på prestation. Repertoaren av belöningar och sanktioner är dessvärre mycket begränsad. En framgångsrik generaldirektör kan efter normalt sex år belönas genom att få förtroendet att leda en större eller viktigare myndighet, och mindre framgångsrika kollegor kan straffas genom att inte få förnyat förtroende. Men sådana beslut kommer alltför sällan för att vara riktigt effektiva. De är också svåra att utforma för att ge incitament i frågor som är av en mindre genomgripande natur.

Att sprida information om en myndighets verksamhet är ett mer sofistikerat styrinstrument. Sedan början av 1990-talet publicerar regeringen i sin vårproposition en redogörelse med rubriken "Regeringens åtgärder med anledning av revisionens iakttagelser", en enkel åtgärd som ökar myndigheternas intresse för revisionens påpekanden. Ekonomistyrningsverket publicerar på samma sätt en årlig bedömning av myndigheternas finansiella styrning.

Dessa två exempel fokuserar på prestationer som inte håller måttet. Men också ett allmänt uttalande om framstegen inom respektive sektor, inklusive myndigheternas prestationer, kan vara ett sätt att stärka återföringen från den politiska nivån till förvaltningen. Det finns här en naturlig koppling till förslag 3 ovan, enligt vilket årligen återkommande resultatrapporter från regering till riksdag blir ett centralt instrument i styrningen av förvaltningen.

Förslag 7: Utveckla repertoaren av belöningar och sanktioner för att påverka myndigheternas agerande. Prova framför allt hur information kan användas i detta syfte.

De olika förslag som vi framfört är i sig själva inte nog för att åstadkomma en regimförändring. Regeringen måste också deklarera sin avsikt att utveckla Regeringskansliets strategiska kapacitet. Detta kommer att påverka förvaltningspolitiken i alla dess delar – bemanning, mål, resultatmätning, tillsättningsprocedurer osv. Med en avsiktsförklaring menar vi något annat än vad som år 2000 presenterades av regeringen under rubriken "En förvaltning i medborgarnas tjänst", en samling goda ambitioner som knappast ifrågasatts av någon.

8.5. Förslagen i sammandrag

Förslag 1: Klargör arbetsfördelningen mellan Regeringskansli och myndigheter. Politisk ansvarighet ligger hos regeringen och kan inte delegeras. Ansvar för utförande ligger hos myndigheterna.

Förslag 2: Den process varigenom politiska mål översätts till operativa mål för myndigheternas arbete är central för regeringens strategisk-politiska ansvarstagande och kan inte delegeras. Bygg upp en kapacitet för denna uppgift i Regeringskansliet.

Förslag 3: Översätt regeringens politiska ambitioner för mandatperioden till mätbara mål för alla politikområden. Rapportera årligen till riksdagen om utvecklingen i relation till dessa mål.

Förslag 4: Öka antalet anställda i Regeringskansliet med uppskattningsvis 1 000 personår. Höj den genomsnittliga utbildningsnivån och erfarenheten. Skapa strategiska enheter i Regeringskansliet för viktigare politikområden. Minska i gengäld antalet anställda i myndigheterna.

Förslag 5: Skapa fler självständiga utvärderingsmyndigheter för viktiga samhällssektorer.

Förslag 6: Tillsätt chefer inom förvaltningen på basis av öppna förfaranden med i förväg specificerade kompetenskrav och sakkunnigutlåtanden.

Förslag 7: Utveckla repertoaren av belöningar och sanktioner för att påverka myndigheternas agerande. Prova framför allt hur information kan användas i detta syfte.

Referenser

- Aberback, J.D., R.D. Putman och B.A. Rockman (1981). *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge.
- Ahlbäck, S. (1999). *Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Baker, G., R. Gibbons och K. Murphy (1999). "Informal Authority in Organisations", *The Journal of Law, Economics and Organisation*, vol. 15, nr 1, s. 56–73.
- Barnard, C.I. (1938). *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass.
- Cabinet Office (2000). *Wiring It Up: Whitehall's Management of Cross-Cutting Policies and Services*. Executive Summary.
- Dahlberg, M och E. Johansson (2002). "On the vote purchasing behavior of incumbent governments." Under publicering i *American Political Science Review* 2002.
- Dahlgren, S. (1960). "Kansler och kungamakts vid tronskiftet 1654", *Scandia* 1960:1, 99–144.
- Domberger S. och P. Jensen (1997). "Contracting out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects." *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 13, nr 4.
- Ds 1995:6. *ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen*.
- Ds 2000:63. *Ekonomisk styrning för effektivitet och transparens*.
- Ehn, P., och G. Sundström. "Samspelet mellan regeringen och statsförvaltningen", i SOU 1997:15, *Det svåra samspelet*.
- Ekonomirådet (2000). *Politisk makt med oklart ansvar*. Rapport från SNS Ekonomiråd 2000. SNS Förlag, Stockholm.
- Ellerman, D. (1999). "The next restructuring: Environmental regulation", *The Energy Journal* 20:1, 141–147.
- ESO (1994). *Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980–1992*. Ds 1994:24.
- ESO (1998). *Regeringskansliet inför 2000-talet*. Ds 1998:56.
- ESO (1998a). *Kommittéerna och bofinken*. Ds 1998:57.
- Esping, H. (1977). *Förvaltning – förändring – framtid*. Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm.
- ESV (1999). *Myndigheternas syn på resultatstyrningen*. ESV 1999:20; Stockholm.
- ESV (1999a). *EA-värdering avseende 1998 av myndigheter under regeringen*. Rapport ESV 1999:7.
- Forslund, A., H. Bennmarker, L. Davidsson, M. Hemström, E. Johansson, L. Larsson, S. Martinsson och K. Persson (2000). *Dataproblem vid utvärdering av arbetsmarknadspolitik*. IFAU rapport 2000:5.
- Forss, K. (2000). *Vad kostar det att regera?* Ds 2000:27.
- Fudenberg, D. och J. Tirole (1991). *Game Theory*. The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Furubo, J.-E. och R. Sandahl, (1993). *Does the result matter? The role of stakeholders, expertise and executors in the production of result-based data*. RRV, Stockholm.
- Goodnow, F.J. (1900). *Politics and Administration*. New York.

- Heckman, J.J. (2001). "Micro data, heterogeneity, and the evaluation of public policy", *Journal of Political Economy* 109:4, 673-748.
- Heclo, H. (1974). *Modern Social Policies in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven.
- Heclo, H. och A. Wildavsky (1984). *The Private World of Public Money*. University of California Press, Berkeley.
- HMSO (1988). *Improving Management in Government: The Next Steps*. Efficiency Unit.
- HMSO (1993). *Next Steps Review* 1993, December, Cm 2430.
- HMSO (1994). *Next Steps Review* 1994, December, Cm 2750.
- HMSO (1994a) *The Civil Service: Continuity and Change*, July, Cm 2627.
- HMSO (1996). *Next Steps Review* 1995, February, Cm 3164.
- Holmström, B (1982). "Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective." In *Essays in Economics and Management in Honor of Lars Wahlbeck*. Swedish School of Economics, Helsingfors.
- Holmström, B. och P. Milgrom (1991). "Multitask Principal-Agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design". *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, Special Issue, s. 24-52.
- Holmström, B. och P. Milgrom (1994). "The Firm as an Incentive System". *American Economic Review*, vol. 84, nr 4, s. 972-991.
- House of Commons (1993-94). *The Role of the Civil Service*. Treasury and Civil Service Committee, rapport 5, vol. 1.
- Johansson, P. och J.-E. Nilsson (2001). "An Economic Analysis of Track Maintenance Costs". Arbetspapper, VTI, Borlänge.
- Kompletteringspropositionen* 1988.
- Lewis, D. (1997). *Hidden Agendas: Politics, Law and Disorder*. Hamish Hamilton, London.
- Macneil, I.R. (1974). "The Many Futures of Contract." *Southern California Law Review*.
- Macneil, I.R. (1978). "Contracts: Adjustment of Long-Term Economic Relations Under Classical, Neoclassical, and Relational Contract Law." *Northwestern University Law Review*.
- March, J.G. och J.P. Olsen (1976). *Ambiguity and choice in organizations*. Universitetsforlaget, Bergen.
- Melin, C. (2000). *Makten över trafikpolitiken. Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års trafikpolitiska beslut*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Mellbourn, A. (1979). *Byråkratins ansikten*. Liber Förlag, Stockholm.
- Molander, P. (1999). "Reforming Budgetary Institutions: Swedish Experiences", in R. Strauch, J. v. Hagen (red.), *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Kluwer Academic Publishers, Boston.
- OECD (1995). *Budgeting for results*. OECD, Paris.
- OECD (1997). *Modern Budgeting*. OECD, Paris.

- Petersson, O. m.fl. (2000). *Demokrati utan partier. Demokratirådets rapport 2000*. SNS Förlag, Stockholm.
- Petrie M. och D. Webber (2001). *Review of Evidence on Broad Outcome of Public Sector Management Regime*. Treasury Working Paper, 01/06.
- Prop. 1997/98:56. *Transportpolitik för en hållbar utveckling*.
- Prop. 1998/99:1. *Budgetproposition för 1999*.
- RFV (1999a). *Socialförsäkringen. Årsredovisning budgetåret 1998*.
- Riksdagen (2000a). *Riksdagen och den statliga revisionen*. 1999/2000:RS1.
- Riksdagen (2000b). *Riksdagen inför 2000-talet*.
- Riksdagens revisorer (1994/95). *Statlig personalpolitik*. Rapport 1994/95:12.
- Riksdagens Revisorer (1998). *Förslag angående resultatinformation som underlag för styrning av statlig verksamhet*. Förslag till Riksdagen 1997/98:RR7.
- Riksdagens Revisorer (2000). *Nya vägar till vägar och järnvägar?* Rapport 2000/01:6.
- Riksdagens Revisorer (2001). *Anslag till regeringens disposition*. Rapport 2000/01:7.
- Rothstein, B. m.fl. (1995). *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. SNS Förlag, Stockholm.
- RRV (1994). *Den statliga budgetprocessen och resultatstyrningen. En beskrivning av en reform*. RRV 1994:32, Stockholm.
- RRV (1999). *Riksrevisionsverkets årliga rapport till regeringen 1999*.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. State Services Commission.
- Schick, A. (2000). "Opportunity, Strategy and Tactics in Reforming Public Management", in *Government of the Future*. OECD, Paris.
- SFS 1988:317. Förordning med instruktion för Domstolsverket.
- SFS 1995:1322. Verksförordning.
- SFS 1996:882. Förordning om myndigheters årsredovisning m.m.
- SFS 1997:652. Förordning med instruktion för Vägverket.
- SFS 1998:739. Förordning med instruktion för Riksförsäkringsverket.
- Shirley, M. M. och L. Colin Xu (1997). *Information, Incentives and Commitment: An Empirical Analysis of Contracts between Government and State Enterprises*. World Bank, Washington, D.C.
- Simon, H.A. (1947). *Administrative Behavior*. Macmillan, New York.
- SNS (2002). *Skattemiljarder i trafikpolitiken – till vilken nytta?* SNS Förlag, Stockholm.
- SOU 1983:39. *Politisk styrning – administrativ självständighet*.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Stockholm.
- SOU 1993:80. *Statsförvaltningen och EG*. Stockholm.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst*. Stockholm.
- SOU 1996:26. *Ny kurs i trafikpolitiken*. Stockholm.
- SOU 1997:35. *Ny kurs i trafikpolitiken: Slutbetänkande av Kommunikationskommittén*. Stockholm.
- SOU 2000:61. *Utvärdering och vidareutveckling av budgetprocessen*. Stockholm.

- State Services Commission (1998). *Assessment of the State of the New Zealand Public Services*. Occasional Paper, nr 1. Wellington, N.Z.
- State Services Commission (2000). *Crown Entity Reform: Overview*. Wellington, N.Z.
- The Stationery Office (1999). *Modernising Government*. March, Cm 4310.
- The Stationery Office (2000). *Executive Agencies 1999 Report*. March, Cm 4658.
- The Stationery Office (2001). *2000 spending Review: Public Service Agreements*. Cm 4808.
- Statskontoret (2000): *Fem år i EU. En utvärdering av statsförvaltningens medverkan i EU-samarbetet*. Rapport 2000:20.
- Vickers, J. och G. Yarrow (1989). *Privatization. An Economic Analysis*. MIT Press.
- Wallin, G. m.fl. (1999). *Makthavare i fokus*. SNS Förlag, Stockholm.
- Weaver, K. (1986). "The politics of blame avoidance". *Journal of Public Policy* 6, 371.
- Ylvinger, S. (2000). *Essays on Production Performance Assessment*. Umeå Economic Studies, nr 531.

Författarna

- Per Molander, tekn. dr och forskningsledare vid SNS, tidigare huvudman vid finansdepartementets budgetavdelning och ansvarig för budgetreformen
- Jan-Eric Nilsson, forskningschef vid Väg- och trafikinstitutet, fil. dr i nationalekonomi.
- Allen Schick, professor i offentlig förvaltning vid University of Maryland, författare till ett flertal böcker och rapporter om förvaltningsreformer inom OECD.

» **R**egeringen styr riket«, slår regeringsformen fast i sitt första kapitel. Den svenska modellen med ett mycket litet regeringskansli och en långt driven självständighet för myndigheterna är i internationell jämförelse en extrem lösning. Ett antal förändringar under den senare delen av 1900-talet – större och mer komplex offentlig sektor, fler myndigheter, kännbara budgetrestriktioner och EU-medlemskap – gör det motiverat att fråga om regeringskansliet kan lösa den uppgift som grundlagen föreskriver.

I många länder utvecklas styrning via myndigheter. Skillnaden är att regeringens politiska ansvar för styrningen av statsförvaltningen är väsentligt klarare definierat än i Sverige. Framför allt regeringens Blairs utveckling av den brittiska statsförvaltningen framstår som en modell att studera.

Huvudslutsatsen som dras i rapporten är att regeringen måste ta ett tydligare politiskt-strategiskt ansvar för styrningen av statsförvaltningen. Inga författningsändringar krävs – en förskjutning av politikens fokus och en omDispositionering av administrativa resurser är tillräckliga. Regeringskansliet behöver förstärkas för att få den numerär, kompetens och auktoritet som krävs för uppgiften.

PER MOLANDER är forskningsledare vid SNS och tidigare huvudman vid finansdepartementets budgetavdelning, JAN-ERIC NILSSON är forskningschef vid Väg- och trafikinstitutet och ALLEN SCHICK är professor i offentlig förvaltning vid University of Maryland och författare till ett flertal böcker om förvaltningsreformer i OECD-länderna.

SNS
FÖRLAG

ISBN 91-7150-868-6



9 789171 508683