

Staten i framtiden - Viktiga utvecklingstrender i staten

En rapport från Fackförbundet ST



Fackförbundet ST 2007-12-21.

Referens:

Dag Andersson, Förbundssekreterare: 08-790 51 00
Dag.andersson@st.org

Knut Rexed, Konsult: 070-3782741
knut.raxed@rexed-sporndly.se

Förord

Med skriften ”Staten i framtiden” vill Fackförbundet ST peka på viktiga utvecklingstrender i staten. Dom fyra viktiga frågorna som skriften anknyter till är;

- ▶ Vad ska staten svara för i framtiden?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen organiseras?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen styras?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen ledas?

Skriften är en del av förberedelserna inför STs kongress den 27-29 maj 2008. Syftet är att den ska användas till en fördjupad diskussion om framtiden och samtidigt ge bidrag till att formulera STs fackliga politik.

För innehållet i skriften ansvarar Knut Rexed som på uppdrag av ST författat skriften.

Fackförbundet ST är en facklig organisation med närmare 100 000 medlemmar inom den statliga sektorn (myndigheter, bolag, verk och högskolor). Vår främsta uppgift är att se till att medlemmen känner sig trygg på sin arbetsplats och ges möjligheter till utveckling. Det gör vi bland annat genom att teckna kollektivavtal om löner och anställningsvillkor samt att se till att avtal och arbetsrättsliga lagar följs. Vi använder oss av olika sätt för att skapa inflytande för våra medlemmar och på så sätt förbättra deras anställningsvillkor. Viktiga medel för detta är ökad kunskap om utvecklingstrender och ett aktivt påverkansarbete. Den här skriften ska ge sådant bidrag,

Stockholm i december 2007



Annette Carnhede
STs förbundsordförande

Innehåll

Förord	3
Sammanfattande slutsatser	2
Inledning	5
Den svenska statsförvaltningen	6
Den svenska kommunsektorn	8
Statstjänarna som garanti för demokrati och rättsäkerhet	9
Den statliga uppgiften	12
Hur ska statsförvaltningen organiseras?	13
Den statliga affärsverksamheten.....	18
Statens relation till kommunerna.....	19
Styrningen och ledningen av statsförvaltningen	21
Bilagor	27
Bakgrunden till diskussionen	28
Den klassiska statstjänstemannen	28
Den offentliga sektorns framväxt	29
Omvärldsförändringar	32
Fortsatta strukturförändringar	34
Referenser	36

Sammanfattande slutsatser

De fyra viktiga frågorna som denna skrift knyter an till är,

- ▶ Vad ska staten svara för i framtiden?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen organiseras?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen styras?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen ledas?

Svaren på dessa omfattande frågor är inte på förhand givna. Anledningen är dels att framtiden inte är förutsägbar utan går att påverka, dels att utvecklingen till stora delar också är beroende av förändringar i vår omvärld. De omvärldsförändringar som har störst betydelse för utvecklingen i staten kan sammanfattas inom tre huvudrubriker globalisering, digitalisering och värderingar. Inom den första huvudrubriken, globalisering, ingår frågor som Sveriges handels- och säkerhetsberoende, de globala institutionernas roll, ordnade statsfinanser, attraktiva produktionsmiljöer, etc. Inom den andra huvudrubriken, digitalisering, ingår frågor som framväxandet av nya tjänster, effektivare centralstyrning, utspridda produktionsnätverk, integritetsrisker, etc. Och slutligen inom det tredje huvudområdet, värderingar, ingår frågor som minskad auktoritetstro och ökad rationalitet, och från fokus på överlevnad till självförverkligande.

Den svenska modellen av statsförvaltningen bygger på en maktindelning. 1634 års regeringsform förstärkte en existerande maktindelning mellan kungen, och de fyra stånden. Dagens modell kan beskrivas som en form av makt- eller rollfördelning i rättsliga frågor mellan riksdag, regering, förvaltning och rättsväsende. I praktiken betyder modellen att regeringen kan styra myndigheterna precis så mycket som den själv vill, men att den måste iaktta vissa formkrav (kollektivt beslutsfattande, skriftlig form, offentliga beslut) och inte får lägga sig i lagtolkning eller rättstillämpning. Många andra länder har liknande självständigt ledda myndigheter. De nordiska länderna är exempel på sådana länder. Men det finns också länder, exempelvis Flandern och Nya Zeeland som har t.o.m. mer systematiskt genomförd myndighetsmodeller. Men på ett viktigt sätt skiljer Sverige sig ut genom att ha ett så svagt centrum.

Den svenska statsförvaltningen har gått igenom betydande förändringar under senare år. Vid 1990-talets början fanns det 1 400 statliga myndigheter på central, regional och lokal nivå. År 2005 hade antalet reducerats med två tredjedelar till 487. De senare årens trend är bildandet av sk enmyndigheter. Det finns fem stora myndigheter: Arbetsmarknadsverket, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Polisväsendet, Skatteverket. Det finns 16 myndigheter med färre än tio anställda.

I den allmänna debatten har variationen i storlek mellan de olika statliga myndigheterna ofta framförts som ett stort problem. Förvisso finns det all anledning att pröva om inte de många små myndigheterna ger onödigt höga omkostnader. Men ett större problem sett ur hela samhällsorganisationen är den stora skillnaden mellan kommunernas storlek. Storleken mellan kommunerna varierar mellan 2 500 och 780 000 invånare. Deras skattekraft varierar mellan 135 000 och över 300 000 kr/år. Eftersom det enbart är Riksdagen som kan fatta beslut som binder alla kommuner, kan bara konstateras att staten inte har varit noggrann när det gäller vilka befogenheter som bara delegerats och vilka som överlåtit. Detta är en fråga som på allvar måste diskuteras och som i hög grad har betydelse för den statliga sektorns uppgifter och ansvar.

Statens styrning av sig själv var en fråga som den sk Ansvarskommittén berörde. Men kommittén kom inte till något resultat i de stora övergripande frågorna. Exempelvis frågan om alla myndigheter ska styras och ledas på samma sätt? Ska små myndigheter ha samma administrativa självständighet som stora? Idag finns det Affärsverk, Domstolar, Inspektioner, Stabsmyndigheter, Universitet och högskolor, Tjänsteproducenter, Tillsynsmyndigheter, etc.

Idag styrs statsförvaltningen genom instruktioner från myndigheten Regeringen. Det finns fyra olika slags instruktioner. Myndighetsförordning (generell instruktion), Instruktion (stående instruktion), Regleringsbrev (årlig instruktion), Särskilda beslut (särskild instruktion).

En mer indirekt metod för att styra statsförvaltningen från regeringens sida är utnämningmakten till de högre statliga tjänsterna. Denna fråga har livligt diskuterats under årtionden. Kritiken har oftast handlat om att tillsättningarna politiserats. I mindre utsträckning har kritiken handlat om formerna för tillsättningen och i ännu mindre grad har regeringens privilegium att tillsätta myndighetschefer ifrågasatts. Den regering som tillträdde efter riksdagsvalet 2006 hade höga ambitioner att förändra tillsättningsförfarandet. Men med några få undantag har mönstret från tidigare år upprepats. Någon exakt och klar bild finns inte på hur regeringen vill ha det i framtiden. Det återstår att se.

En av de omvärldsförändringar som sällan tagits hänsyn till när det gäller styrning är på vilket sätt nya styr- och ledningsstrategier har betydelse. I korthet kan sammanfattas att det handlar om att gå från ordergivning till överenskommelser. Det kan handla om flera plan;

- Mellan departementsledning och verksledning.
- Mellan myndighetens ledning och dess anställda.
- Mellan myndigheter.
- Mellan myndigheter och leverantörer.
- Mellan myndigheter och kontrakterade utförare.

En trend som varit tydlig under senare år är den ökade graden av politisering av statsförvaltningen. Detta har märkts främst av en ökad mängd av politikdrivna omorganisationer och vid inrättande av nya myndigheter. Ur ett formellt och sakligt perspektiv finns det ingen anledning att ifrågasätta denna utveckling. Regeringen har, förutsatt riksdagens godkännande, rätten på sin sida. Och i grunden är ju de statliga myndigheternas uppgift att operativt verkställa regeringens beslut. Men det finns en baksida som också måste beaktas om utvecklingen fortsätter: På vilket sätt ska de statligt anställdas ställning som fortsatt kompetent och politiskt neutrala kunna bevaras? I Sverige har vi avskaffat de traditionella regler som avsett att skydda statstjänarna mot politisk onåd. Istället har Sverige ett skydd som bygger på internaliserade värderingar, på öppenhet och mångfald, och på fria media. En av de frågor som denna skrift väcker för fortsatt diskussion är om dagens skydd mot trakasserier på grund av politisk onåd är tillräckligt? Medför den ökade mängden av politikdrivna omorganisationer ett behov av bättre anställningsskydd? Finns det skäl att återinföra ett civil servicesystem för vissa grupper av statstjänstemän? För ST som det dominerade och enda renodlade fackförbund inom den statliga sektorn kommer detta att vara viktiga frågor att diskutera i framtiden.

Inledning

När vi blickar bakåt i tiden ser vi en statsförvaltning som kontinuerligt utvecklats och anpassats efter tidens behov och nya politiska utmaningar och värderingar. Sett i ett internationellt perspektiv är denna förmåga till förändring, anpassning och kontinuerliga förbättringar den viktigaste anledningen till att Sverige i dag har en av världens modernaste och effektivaste statsförvaltningar.

Det finns ingen anledning att tro att behovet av utveckling och anpassning har försvunnit. I bilagan beskrivs ett antal pågående omvärldsförändringar. Särskilt gäller att den omvandling som möjliggörs av användningen av digital information och mikroelektroniska tillämpningar ännu bara är i sin linda. Experimentierandet med nya former av samverkan mellan offentliga verksamheter och privata tjänsteföretag kommer att fortsätta.

På kortare sikt kan man notera att ett antal för statsförvaltningen viktiga utredningar nyligen har lagt fram förslag, om förändringar, eller kommer att göra det inom en nära framtid. Dit hör bl.a. Tillsynsutredningen (SOU 2004:10), Ansvarsutredningen (SOU 2007:10), Styrkommittén (Fi 2006:07) och Förvaltningskommittén (Fi 2006:08). Det går inte att idag säga vad deras förslag kan leda till.

Utvecklingen i Sverige är inte olik den i andra länder. Däremot skiljer sig olika länder åt genom att starta från olika utgångspunkter och genomföra reformer i olika takt och på olika sätt. Den administrativa, sociala, ekonomiska, kulturella och politiska bakgrunden skiljer sig också åt. Inget annat land kan tjäna som förebild, men vi kan ha nytta av att jämföra oss med andra länder och att studera deras lyckade och mindre lyckade reformer. Vi kan välja vår egen väg, men vi bör inte göra det utan att läsa kartan och lyssna på andra resenärers berättelser.

I de olika avsnitt som följer tas olika aspekter på statsförvaltningen och dess framtida utveckling upp. De är beskrivande, och avser inte att förorda eller föreslå någon viss åtgärd eller politik. Avsikten är istället att rapporten ska kunna ligga till grund för en informerad diskussion om de fyra huvudfrågorna

- ▶ Vad ska staten svara för i framtiden?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen organiseras?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen styras?
- ▶ Hur ska statsförvaltningen ledas?

Den svenska statsförvaltningen

Den svenska statsförvaltningen har gått igenom betydande förändringar under de senaste femtio åren. Omfattande uppgifter har förts över till andra huvudmän som landsting, kommuner och statligt ägda aktiebolag, samtidigt som uppgifter tillförts förvaltningen genom utbyggnaden av viktiga välfärdssystem och förstatligandet av den allmänna försäkringskassan. Försvarsmakten har skurits ned efter det kalla krigets slut. Politiska prioriteringar och strukturella förändringar har inneburit att myndigheter inrättats, delats, slagits ihop och lagts ned.

Det finns inget givet svar på hur stort antalet statliga myndigheter är idag, utan det beror på vilka man väljer att ta med. Enligt Statskontoret fanns det 487 myndigheter med egna anställda år 2005. Av dessa var 112 domstolar, 199 allmänna förvaltningsmyndigheter, 3 affärsverk, 37 universitet och högskolor och 136 myndigheter som ingick i myndighetskoncerner. I detta antal ingår inte de 105 utlandsmyndigheterna. Jämför man med tidigare liknande rapporter finner man att antalet myndigheter stadigt har minskat. 1990 fanns det således 1394 myndigheter, och 1995 hade antalet sjunkit till 796. En stor del av minskningen beror på att antalet myndigheter som ingår i myndighetskoncerner har minskat genom dessa omvandlats till sammanhållna myndigheter

Mellan 2000 och 2005 minskade antalet allmänna förvaltningsmyndigheter med nio stycken. Bakom denna nettoförändring ligger att 43 myndigheter hade upphört, framför allt genom sammanslagningar av myndighetskoncerner, medan 29 myndigheter tillkommit genom renodling eller ombildning, och att fem helt nya myndigheter inrättats.

De största myndigheterna är Polisen, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Skatteverket och Arbetsmarknadsverket. Den minsta myndigheten – Gentekniknämnden – hade endast tre anställda och ytterligare 15 myndigheter hade färre än tio anställda.

Antal myndigheter och anställda 2007 fördelade på huvudman

Källa: Statskontoret (2007)

Huvudman	Antal	Sammanlagt antal anställda	Genomsnittligt antal anställda
Arbetsmarknadsdepartementet	31	10 805	349
Finansdepartementet	57	24 064	422
Försvarsdepartementet	16	20 656	1291
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	13	437	34
Jordbruksdepartementet	11	5 186	471
Justitiedepartementet	142	41 348	291
Kulturdepartementet	34	2 719	79
Miljödepartementet	40	3 731	93
Näringsdepartementet	27	22 769	843
Socialdepartementet	16	19 239	1202
Statsrådsberedningen	3	3 999	1333
Utbildningsdepartementet	67	48 674	726
Utrikesdepartementet	11	1 173	106
Summa under Regeringen	468	204 982	438
Under Riksdagen	10	968	97
Summa totalt	478	205 970	431

År 1990 sysselsatte den statliga förvaltningen motsvarande ca 355 000 årsarbetskrafter. År 2004 hade sysselsättningen minskat till ca 212 000 årsarbetskrafter. Om man bortser från effekterna av bolagiseringarna av affärsverken hade emellertid antalet statligt anställda endast minskat med drygt 9 000 personer, dvs. med cirka 4 procent. Könsfördelningen bland de sysselsatta i staten har blivit något jämnare. Andelen män minskade från 59 procent 1990 till 53 procent 2004. Variationerna är dock stora inom förvaltningen. Andelen kvinnor är störst inom Försäkringskassan, och andelen män inom Fortifikationsverket.

Sysselsättningen i den statliga förvaltningen är spridd över hela landet, men med betydande regionala skillnader. 2004 fanns mer än en fjärdedel av de statligt anställda i Stockholms län, och över hälften i något av de tre storstadslänen. Det minsta antalet statligt anställda fanns i Kalmar, Kronobergs och Gotlands län.

Den svenska kommunsektorn

En av de saker som skiljer de skandinaviska länderna från de kontinentaleuropeiska är den stora roll som kommunerna spelar. Sverige har alltid haft en i förhållande till andra länder långtgående decentralisering av viktiga uppgifter till kommuner.

I dag har Sverige 290 kommuner, 2 regioner och 18 landsting¹. Den minsta kommunen (Bjurholm) har endast omkring 2 500 invånare, och det finns ytterligare 12 kommuner med färre än 5 000 invånare. Den största kommunen är Stockholm med över 780 000 invånare. Skatteunderlaget i kommunerna varierar också kraftigt, från omkring 135 000 kronor per invånare och år i Haparanda till över 300 000 i Danderyd. Totalt var 1 096 000 personer anställda i kommuner och landsting 2005. Av de anställda var 80 procent kvinnor. Den kommunala sysselsättningen är således mer än fem gånger så stor som den statliga.

Kommunsammanslagningarna på 1970-talet skapade överlag större och starkare kommuner med bättre förmåga att ta ansvar. Omfattningen av deras verksamhet och deras tjänster har gradvis vuxit, och idag svarar de både för en omfattande myndighetsutövning, och för huvuddelen av de offentliga tjänsterna.

Samtidigt medförde kommunsammanslagningarna också en starkare självmedvetenhet. Ledande kommunpolitiker drev därefter aktivt att statens inflytande över den kommunala verksamheten skulle begränsas. Formellt innebär emellertid den kommunala självstyrelsen endast att kommunerna beslutar självständigt om sin verksamhet inom ramen för av Riksdagen stiftade lagar. Regeringen har däremot inte någon möjlighet att utfärda förordningar eller instruktioner som begränsar kommunernas handlingsfrihet. Begreppet 'kommunalt självstyre' är emellertid starkt värdeladdat, och under de senaste decennierna har det ofta använts i debatten som ett argument för att också begränsa omfattningen på och inriktningen av Riksdagens lagstiftning.

Kommunerna har rätt att beskatta invånarnas personliga inkomster. I takt med att kommunerna fick nya uppgifter så växte emellertid kommunernas behov av inkomster. Kommuner med låga genomsnittsinkomster hade särskilt svårt att få pengarna att räcka till. Staten gav därför bidrag till olika verksamheter. Dessa bidrag beräknades utifrån hur väl utbyggd den kommunala servicen var, och var som regel förenade med villkor för hur verksamheterna skulle bedrivas för att de skulle vara bidragsberättigade.

¹ Gotland är en enda kommun och saknar landsting

Kommunpolitikernas var öppet kritiska mot att de prestationsrelaterade och styrande statsbidragen begränsade deras möjligheter att utforma verksamheten på bästa sätt. Det ledde i början av 1990-talet till att de ersattes av ett samlat statsbidrag till ett kommunalt utjämningsystem, som syftar till att utjämna effekterna av dels strukturella skillnader i förutsättningar och dels skillnader i genomsnittsinkomsten i olika kommuner. Systemet är komplicerat, och också mycket omstritt eftersom det är svårt att säga vad som är den mest rättvisa fördelningen.

Statstjänarna som garanti för demokrati och rättsäkerhet

En av grundstenarna för ett demokratiskt land är en kompetent, professionell och politiskt neutral offentlig förvaltning. De partier som ställer upp kandidater i de allmänna valen måste kunna vara förvissade om att den sittande regeringen inte kommer att kunna använda förvaltningen som ett politiskt redskap. De måste också vara förvissade om att förvaltningen inte kommer att uppträda som en part i en valrörelse. Slutligen måste de vara övertygade om att förvaltningen lojalt kommer att verkställa varje regerings politik, så länge den är förenlig med landets lagar.

Tidigare åstadkoms detta genom regelstyrda statstjänstemannasystem. Väl antagen till statstjänsten var man förvissad om anställning livet ut, en garanterad befordringgång och en anständig pension. I gengäld avstod man från chanserna till höga inkomster och accepterade en inledande underordning i ett hierarkiskt system.

I dagens svenska samhälle skulle den modellen inte längre fungera. Livschanser, självförverkligande, öppenhet och eget inflytande är viktigare för dagens löntagare än den gamla ordningens trygga men oföränderliga hierarki. Det är en viktig anledning till att Sverige har gått över till att tillämpa samma typ av anställningssystem som inom den privata sektorn. Dagens statstjänsteman är inte anställd av Staten, utan av den enskilda myndigheten, och kan sägas upp på grund av arbetsbrist. Myndigheterna tillämpar en individuell och differentierad lönesättning, och beslutar själva om arbetsförhållanden, befordringar och personalutveckling. Det enda gemensamma som är kvar är egentligen pensionssystemet.

Att Sverige ansåg sig kunna gå ifrån sitt traditionella statstjänstemannasystem berodde på att de grundläggande statstjänstemannavärderingarna var starkt spridda och förankrade, inte bara i statstjänstemannakåren utan också i samhället som helhet. Sverige har också ett alternativt skydd i form av öppenhet och mångfald. Vi har en internationellt sett omfattande tillgång till offentliga

handlingar, många konkurrerande tidningar och många starka intresseorganisationer. Det är emellertid inte självklart att detta alternativa skydd fortsätter att vara lika starkt.

De gemensamma statstjänstemannavärderingarna kan försvagas av den omfattande decentraliseringen av personalpolitiken. Det finns samtidigt goda skäl för decentraliseringen. Bland dessa finns löntagarnas förändrade prioriteringar och egna förväntningar, som innefattar att goda prestationer ska uppmärksammas och belönas. Där finns också behovet av att kunna anpassa myndigheternas personalpolitik till deras egna behov och till förhållandena inom den del av arbetsmarknaden som de rekryterar från. Där finns de förändrade ekonomiska, sociala och tekniska förutsättningarna, som har medfört stora förändringar av myndigheternas behov av personal med olika kompetens och erfarenheter.

Inom en del myndighetsområden finns en hård konkurrens med privata företag om tillgänglig specialiserad kompetens, medan det inom andra myndighetsområden knappast finns någon konkurrens med den privata sektorn om kompetensen. Vidare har okvalificerat kontorsarbete i stor utsträckning försvunnit genom digitalisering och rationaliseringar samtidigt som nya personalgrupper har tillkommit inom bl.a. personal- och IT-områdena. Övergången från att själv svara för alla funktioner till att i vissa fall upphandla tjänster hade också varit svår att hantera utan en lokal handlingsfrihet i personalpolitiska frågor.

Ett oroande tecken på att skyddet kan hålla på att försvagas är att det finns alltför många exempel, särskilt inom den kommunala förvaltningen, på att förtroendevalda politiker inte alltid ser eller förstår skillnaden mellan politik och offentlig förvaltning. Det gäller framför allt miljöområdet, där ett antal miljöinspektörer som sökt tillämpa lagstiftningen har sagts upp eller omplacerats, och där en kommunal nämnd har fällt i domstol för att inte ha tillämpat lagen på ett korrekt sätt. Det går emellertid också att hitta exempel från statsförvaltningen.

En nyckelfråga är således vilket skydd den offentliga tjänstemannen kommer att ha mot onåd för att inte ha varit tillräckligt följsam, d.v.s. för att diskrimineras eller trakasseras för att ha stått för saklighet, professionalism och en korrekt regel tillämpning. Det behöver inte vara en förtroendevald politiker som står för onåden, utan det kan också vara en högre chef i organisationen. I de regelstyrda statstjänstemannasystemen fanns ett sådant skydd i form av oavsättlighet och regelstyrd befordringsgång. I dag bygger skyddet enbart på öppenhet och extern övervakning.

Man bör också uppmärksamma de ökade risker som följer med övergången från regelstyrda till kund Anpassade tjänster. De senare innebär att en tjänsteman bemyndigas att bedöma kundens behov, och att anpassa insatserna efter dessa. Det kan t.ex. vara fråga om en arbetsförmedlare som tar ställning till om det behövs några åtgärder för att underlätta för en person att få arbete, och i så fall

vilka. Man har därmed övergett tanken på att alla ska behandlas på ett likartat sätt, och skapat risker för att tjänstemannens beslut påverkas av annat än enbart professionella bedömningar. Det går inte att lösa det problemet genom en återgång till regelstyrning utan att insatserna blir mindre effektiva. Istället handlar det om att stärka de professionella bedömningarna och skapa utrymme för kollegiala granskningar och bedömningar.

Den här utvecklingen är inte annorlunda än den som pågår i andra länder. Några har gått lika långt på den här vägen som Sverige, som t.ex. Australien och Nya Zeeland, medan andra är på samma väg. De flesta av de nya medlemsländerna i EU har däremot valt mer traditionella lösningar regelstyrda statstjänstemannasystem².

Det som skiljer ut Sverige är istället vår nästan totala avsaknad av en central funktion som följer och värderar hur myndigheterna sköter sin arbetsgivarroll. I några fall har ett departement skrivit in i en myndighets regleringsbrev att den ska ha en god personalpolitik, men vad det är har inte definierats på ett sådant sätt att det går att sakligt värdera om kravet är uppfyllt. De gemensamma riktlinjer som finns är välvilligt formulerade, men också öppna för en fri tolkning. Det centrala kollektivavtalet tenderar att för varje avtalsrörelse lämna över ännu fler avgöranden till de enskilda myndigheterna.

Många länder arbetar medvetet och långsiktigt med utbildnings- och kompetensfrågor. De som kommit längst har tagit fram gemensamma kompetensbeskrivningar (*competency frameworks*) som hjälper de olika delarna av statsförvaltningen att arbeta mer långsiktigt och systematiskt med såväl rekrytering som befordran, personalutbildning och lönesättning. Dessa gemensamma kompetensbeskrivningar förväntas också stärka den horisontella sammanhållningen inom förvaltningen. I Sverige pågår inget förvaltningsgemensamt arbete av motsvarande slag.

Det finns anledning att nu, mer än fyrtio år efter att decentraliseringen av den statliga personalpolitiken inleddes och mer än tio år efter att den slutfördes, fundera över dess resultat. Uppnåddes de avsedda resultaten? Och finns det negativa bieffekter som blev mer besvärande än väntat?

En central fråga är om det var rätt att ge alla myndigheter samma frihet att själva forma sin personalpolitik. De nya tankar och idéer som inspirerade förändringsarbetet tog framför allt sikte på den omfattande framväxande tjänsteproduktionen inom den offentliga sektorn. De kom emellertid att också tillämpas på traditionell myndighetsutövning, som t.ex. rättsväsendets alla myndighe-

² I några länder är det inte ens tillåtet för vissa grupper av statstjänstemän att vara medlemmar i ett politiskt parti, och ännu mindre att ens som privatperson delta i politiska aktiviteter.

ter. Inom OECD finns flera länder som undantagit den traditionella myndighetsutövningen från decentraliseringen av personalpolitiken.

Den statliga uppgiften

Vad bör staten göra? Den frågan handlar om tre frågor som egentligen är helt oberoende av varandra:

- ▶ Vad ska betalas med skattemedel?
- ▶ Vem ska få del av det som betalas med skattemedel?
- ▶ Vilket arbete ska utföras av statligt anställda?

Man kan till att börja med konstatera att det finns ett antal statliga kärnuppgifter som ingen egentligen ifrågasätter. Dit hör regeringsarbetet, representationen i andra länder och internationella organisationer, rättsskipningen, den egentliga polisverksamheten, skatteuppbörden, gränskontrollen, indrivningsväsendet och den nödvändiga regleringen av olika aspekter av privat näringsverksamhet.

I bilagan om omvärldsförändringar framhålls att det blivit en viktig politisk uppgift att se till att Sverige kan konkurrera om investeringar och som produktionsland. Modern ekonomisk forskning har visat att goda institutionella förhållandena – d.v.s. en politisk stabilitet, en tillförlitlig rättsordning, och en väl fungerande förvaltning är av avgörande betydelse för den ekonomiska utvecklingen och tillväxten. En av statsförvaltningens viktigaste uppgifter nu och under över-skådlig framtid är att skapa och vidmakthålla dessa institutionella förhållanden.

Vad staten därutöver bör göra kan förändras över tiden. Att något tidigare skötts av staten behöver inte vara detsamma som att det behöver vara eller bör vara så också i framtiden. Järnvägssektorn kan tjäna som ett exempel. När stambanor och trafik byggdes upp fanns inget reellt alternativ till ett statligt ansvar för alla moment, från anläggning och skötsel av banorna över anskaffningen av fordonen till själva tågtrafiken. Idag har det blivit möjligt att begränsa det offentliga ansvaret till anläggning och skötsel av banor och stationer, trafikreglering, och upphandling av trafik på olönsamma sträckor. Däremot kan privata företag svara för tillverkning, tillhandahållande och underhåll av järnvägsfordon och för själva trafikeringen.

Järnvägen är också ett exempel på den förändring av statens roll som skett på flera områden, från att svara för själva tjänsteproduktionen till att enbart möjliggöra den. I det ligger att se till att det finns en väl fungerande infrastrukt-

tur, vid behov beställa eller subventionera tjänsterna, och reglera och övervaka de privata företag som svarar för den egentliga produktionen. Sådana förändringar har redan genomförts inom eldistribution och telekommunikationer, pågår inom den kommunala skolan, vården och omsorgen, och kan också komma inom den statliga arbetsförmedlingen.

Järnvägen kan slutligen också tjäna som ett exempel på att det egentligen inte handlar om någon avreglering, utan om en omreglering. De brittiska järnvägsreformerna några år före de svenska slutade med förskräckelse sedan det företag som tagit över ansvaret för banorna försummat både nyinvesteringar och underhåll. Reformen av det här slaget behöver således förberedas och genomföras noggrant så att det omreglerade systemet fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Medborgarna förväntar sig att de offentliga verksamheterna ska bedrivas på ett så rationellt och kostnadseffektivt sätt som möjligt. Det finns ständigt inom varje offentlig verksamhet situationer där ledningen har att ta ställning till det bästa sättet att tillgodose ett visst behov. Ska man anställa folk för uppgiften, eller ska man upphandla från en extern tjänsteleverantör? Det finns egentligen inget generellt 'rätt' svar på den frågan, utan den kan bara avgöras från fall till fall, från en tid till en annan. Valet mellan egenregi eller upphandling behandlas emellertid alltför ofta som en ideologisk fråga när det borde vara en fråga om vilken som är den mest ändamålsenliga lösningen.

Omfattningen av de offentliga åtagandena är inte heller givet. Utrymmet för offentliga utgifter är vid varje tillfälle begränsat av de tillgängliga skatteintäkterna. Intäkterna ska räcka till för både statliga och kommunala utgifter, och för både offentliga tjänster och olika ersättningar och bidrag. Regeringen har därför behov av att återkommande överväga om pengarna används på bästa tänkbara sätt, och både omprövningar och effektiviseringar är viktiga inslag i ett arbete för en förbättrad och moderniserad statsförvaltning.

Hur ska statsförvaltningen organiseras?

Det finns inget självklart sätt att organisera en statsförvaltning, och olika länder har valt att göra på olika sätt. För Sveriges del utgör den grundlagsreglerade uppdelning i departement och myndigheter utgångspunkten. Den har lett till att Sverige till skillnad från många andra länder har ett stort antal formellt likställda myndigheter istället för ett begränsat antal departementskoncerner.

Under de senaste decennierna har renodling varit en av den svenska förvaltningspolitikens ledstjärnor. Inledningsvis låg tonvikten på att skilja affärsverksamhet från myndighetsutövning, och på att statsförvaltningen i ökad utsträckning skulle utnyttja det förbättrade privata tjänsteutbudet. Som ett led i renod-

lingen bolagiserades flera av de stora statliga affärsverken, och inom de berörda områdena förändrades statens roll från produktion till reglering och kontroll.

Senare flyttades tonvikten till att skilja rättsvårdande verksamhet från produktion och policygenomförande, samt dömande och tillsyn från övrig myndighetsverksamhet. Man kan sammanfatta utvecklingen som att reformerna först var inriktade på vad staten ska göra, för att sedan mer övergå till i vilka former som staten ska verka.

Alla myndigheter behandlas inte på samma sätt. Domstolarna har en särställning genom att de är helt självständiga i sin dömande verksamhet, och domarna är den enda statliga yrkesgrupp som inte kan sägas upp. Även Polisens verksamhet regleras i en särskild lag. Det finns också förväntningar på att universitet och högskolor ska vara helt självständiga, särskilt i sin forskningsverksamhet, och det finns särregleringar när det gäller finansieringen och ledningen av universitet och högskolor.

Sverige har däremot inte gjort någon formell åtskillnad mellan att utöva offentlig myndighet och att tillhandahålla tjänster, och vi har inte några väldefinierade eller allmänt accepterade begrepp för olika typer av allmänna förvaltningsmyndigheter. Den differentiering som ändå skett under de senaste decennierna har varit osystematisk och beroende av olika ministrars och departements tyckande.

När Finland för några år sedan såg över sin centrala statsförvaltning så skedde det utifrån iakttagelsen att den statliga verksamheten var mycket heterogen; d.v.s. att det fanns betydande skillnader i karaktär och förutsättningar mellan olika typer av aktiviteter. Man identifierade tre huvudgrupper – utövande av offentlig myndighet, tillhandahållande av offentliga tjänster³ och tillhandahållande av kommersiella tjänster⁴ – och framhöll att var och en av dessa hade sin egen rationalitet. De borde därför, menade man, organiseras, styras och ledas på ett sätt som var anpassad till respektive aktivitets karaktär.

Om Sverige skulle följa Finlands exempel så skulle detta kunna innebära att regeringen tog fram standardmodeller för sådant som ledningsformer, befogenheter, återrapportering och uppföljning för t.ex.

³ Med 'offentliga tjänster' avses här att tjänsterna antingen tillhandahålls gratis eller för en avgift som högst motsvarar kostnaderna för att tillhandahålla tjänsten

⁴ Med 'kommersiella tjänster' avses här att tjänsterna tillhandahålls i konkurrens med privata företag eller helt finansieras med avgifter.

- ▶ Stabsorganisationer,
- ▶ Rättstillämpande och myndighetsutövande organisationer,
- ▶ Främjandeorganisationer,
- ▶ Tjänsteproducerande organisationer,
- ▶ Affärsorganisationer

En specialfråga som förtjänar uppmärksamhet är att det förekommer ett antal anmärkningsvärda blandformer. Grundprincipen är att endast offentligt anställda ska få fatta myndighetsbeslut. Det finns emellertid minst ett fall där ett statligt ägt aktiebolag (Radiotjänst) fattar vad som egentligen är beskattningsbeslut. Det finns också minst ett fall där Riksdagen överlåtit åt en privaträttslig organisation att uppbära en punktskatt (den s.k. kassettagiften).

En långt driven specialisering har lett till att det idag finns ett betydande antal små myndigheter. Detta har sannolikt lett till högre kostnader för den statliga verksamheten än vad som egentligen vore nödvändigt. Anledningen är att varje myndighet har kostnader för sådant som myndighetsledning och grundläggande ekonomi-, informations-, personal- och teknikfunktioner. En uppdelning av en myndighet i två eller flera myndigheter medför att dessa funktioner måste dubbleras och att de sammanlagda organisationskostnaderna ökar. Om inte staten samtidigt tillskjuter mera pengar så blir det därmed mindre ekonomiskt utrymme för den egentliga verksamheten.

Det finns inga riktlinjer för hur liten en myndighet får vara. Normalt brukar emellertid små myndigheter knytas till en större myndighet som anställer personalen och svarar för internadministrationen. Vidare förekommer att en liten myndighet får administrativt stöd från en större. Men det finns också relativt små myndigheter med helt egen administration.

Om man skulle dra en gräns – var skulle den då dras? Det finns inget givet svar, men en rimlig undre gräns skulle kanske kunna vara 100 anställda. Det finns idag ett betydande antal mindre myndigheter för vilka man skulle behöva finna en annan lösning. En möjlighet skulle vara att slå ihop dem med en eller flera andra myndigheter med angränsande verksamheter. Myndigheten Regeringskansliet skapades t.ex. genom en sammanslagning av de olika departemen-

ten, och Regeringen har aviserat att man avser att slå samman de fyra relativt små ombudsmannaexpeditionerna⁵ till en myndighet.

En annan lösning skulle vara en utvidgad administrativ samverkan mellan små myndigheter. Kammarkollegiet tillhandhåller redan idag ekonomi- och löneadministrativa tjänster till ett betydande antal små och medelstora statliga myndigheter, och det kan finnas utrymme att utvidga den verksamheten. Genom en samordning av lokaliseringen skulle det också vara möjligt att låta en myndighet svara för internadministrationen för flera myndigheter. Man skulle också kunna inrätta myndighetshotell, dit små myndigheter förlades för att få tillgång till administrativa tjänster.

Statens regionala organisation är också föremål för omprövning. Dels finns det en statlig länsstyrelse i varje län, och dels har statliga myndigheter med rikstäckande verksamhet regionala och/eller lokala kontor. De största av dessa myndigheter är Arbetsmarknadsstyrelsen, Försäkringskassan, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket och Tullverket. Dessutom har ett antal statliga myndigheter förlagts utanför Stockholm.

En länsstyrelse leds av en landshövding. Landshövdingbefattningen inrättades först sedan Sverige i mitten på 1600-talet fått en kraftfull central statsförvaltning. Under de senare decennierna har det allt oftare förekommit att landshövdingen har kommit att se sig själv som just länets hövding, snarare än som regeringens företrädare i länet.

En av länsstyrelsernas uppgifter har varit att svara för länets regionala utvecklingsplan. I Skåne och i Västra Götaland har uppgiften tagits över av de nya regionerna. Även i andra län ställs nu krav på att uppgiften ska föras över från den statliga myndigheten till ett regionalt organ, som antingen kan vara en ny region eller ett kommunförbund. Frågan berör Länsstyrelsens själva identitet, och om man vill renodla länsstyrelsens roll som statens företrädare gentemot länet ligger det också nära till hands att föra över uppgiften till ett regionalt organ.

En av länsstyrelsernas uppgifter är att samordna den statliga verksamheten i länet. De statliga myndigheternas regionindelning följde länge länsindelningen. Denna speglar emellertid kommunikationsmöjligheterna på 1600-talet och svarar inte längre mot de berörda verksamheternas behov. Med tiden blev den gamla regionindelningen orationell, och nästan alla rikstäckande myndigheter har därför övergått till en indelning i ett mindre antal regioner. Eftersom varje myndighet själv har anpassat sin organisation till sina egna förutsättningar så har länsstyrelsens samordning försvårats.

⁵ Jämställdhetsombudsmannen, Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, Handikappombudsmannen och Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning.

En förutsättning för att återinföra en enhetlig regional indelning av de rikstäckande myndigheterna är dock att det är skulle vara fråga om betydligt färre regioner än vad vi idag har län. Den statliga Ansvarsutredningen har nyligen lagt fram ett förslag om en övergång från dagens 21 län till mellan 6 och 9 regioner. Det skulle göra det möjligt att anpassa de rikstäckande myndigheternas organisation till regionindelningen. Samtidigt skulle antalet länsstyrelser också minska i motsvarande grad. En möjlig bieffekt skulle kunna vara att en länsstyrelse då kommer att ha kontor på flera orter inom regionen.

På 1970-talet fanns det förslag om en samordnad länsförvaltning, som skulle ha inneburit att de länsmyndigheter som löd under rikstäckande myndigheter skulle slås ihop med länsstyrelserna, som då också skulle få möjlighet att påverka verksamhetens inriktning inom de olika myndighetsområdena. Förslaget ska ses mot bakgrund av den samtidiga diskussionen om att landstingen skulle tillsätta länsstyrelsernas styrelser. Sammantaget skulle dessa båda förslag ha inneburit en regionalisering av viktiga delar av den statliga politiken. Förslaget genomfördes emellertid aldrig, och idag har nästan alla länsmyndigheter avskaffats.

Sedan en tid pågår istället ett arbete med gemensamma servicekontor, där företrädare för olika myndigheter sitter i samma lokaler och delar på gemensam service. Syftet med dessa är endast att underlätta för medborgarna och att underlätta en lokal statlig närvaro på flera orter. Däremot berörs ännu så länge inga ledningsfunktionerna.

På sikt kan man tänka sig en modell där en statlig myndighet träffar avtal med en annan statlig, kommunal eller privat aktör på en ort om att denna ska företräda myndigheten och svara för framförallt kundmottagning och informationsverksamhet. Inriktningen av verksamheten skulle fortsatt styras av myndigheten. En förebild finns i Australien, där den federala myndigheten Centrelink är en gemensam genomförarorganisation för i första hand nationell verksamhet. De centrala verksfunktionerna ligger kvar i departementen⁶, och dessa kan träffa avtal med myndigheten om att den ska svara för genomförandet av olika program. Centrelink är bl.a. centrum för arbetsmarknadsprogrammen, och svarar för viktiga delar av socialförsäkringsprogrammen och för andra former av stödprogram (torka, katastrofdrabbade etc.).

⁶ Australien är en förbundsstat bestående av sex delstater och två territorier. Det finns ingen uppdelning i departement och myndighet, utan departementen svarar normalt också för sådant som i Sverige är myndighetsverksamhet.

Den statliga affärsverksamheten

Under första halvan av 1900-talet skapades ett antal affärsverk för att klara utbyggnad och drift av en modern infrastruktur eller för att förvalta statliga tillgångar. Under 1990-talet ombildades de flesta av dessa affärsverk – däribland Domänverket, Postverket, trafikdelen av Statens Järnvägar, Statens vattenfallsverk och Televerket – till statligt ägda bolag. Detta fick till följd att ett stort antal statligt anställda blev privatanställda. I dag finns bara fyra affärsverk⁷ kvar. Vid sidan om affärsverken finns också ett antal andra myndigheter som bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata företag. De mest uppmärksammande bland dessa är Lantmäteriet, Skogsstyrelsen, SMHI och produktionsdelarna av Banverket och Vägverket. Det finns även andra myndigheter som finansierar en del av sin verksamhet genom att sälja tjänster på en marknad.

Det är sällan myndigheterna själva som tagit initiativet till att börja med affärsverksamhet. Istället är det regeringen som gett dem i uppdrag att söka finna finansiering vid sidan om budgeten, och som sedan dragit ner myndighetens anslag i motsvarande grad. Myndigheterna kan således inte själva välja att avstå från affärsverksamheten, eftersom det skulle förutsätta en ökat anslag.

I princip finns inget att invända mot att en statlig myndighet verkar i affärsmässiga former. Det kan vara fråga om tjänster som marknaden inte kan tillhandahålla, men som ändå bör betalas av dem som använder dem. Det kan också vara tjänster som är av en sådan karaktär att staten behöver ha ett avgörande inflytande över produktionen, som t.ex. alkoholförsäljning. Ofta organiseras sådan verksamhet som ett aktiebolag men det är inte självklart att bolagsformen alltid är lämplig.

Problemen uppkommer när det är frågan om en myndighet som har en anslagsfinansierad del och/eller myndighetsfunktioner i förhållande till kunderna, och som samtidigt bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata företag. I dessa fall finns det tydliga risker för skadliga konkurrensbegränsningar. Kunderna kan känna sig tvingade att anlita myndigheten för att slippa problem, och det finns en risk för att myndigheterna använder anslagsmedel för att subventionera tjänsterna.

I många fall har man försökt att minska eller eliminera dessa risker genom en tydlig intern åtskillnad mellan olika delar av verksamheten, med olika ansvariga och med en systematisk särredovisning av kostnader. Det är emellertid långt ifrån säkert att detta är tillräckligt effektivt eller förtroendeingivande. Ibland har

⁷ Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Svenska Kraftnät och Statens Järnvägar (som numera enbart är ett vagnbolag)

regeringen därför valt att skilja ut affärsverksamheten som en fristående myndighet eller bolag.

Det finns ytterligare ett problem förenat med bl.a. Lantmäteriets, SCBs och SMHIs affärsverksamheter. Dessa myndigheter sysslar med insamling av information, och har anslag för den delen av verksamheten. Myndigheterna konkurrerar sedan med privata företag om att sälja tjänster som bygger på en vidareförädling av den insamlade informationen. De privata företagen har emellertid dokumenterade svårigheter att få tillgång till informationen på samma villkor som affärsdelen av myndigheterna, och priset på informationen kan komma att sättas för högt.

I dessa fall handlar det inte bara om konkurrensneutralitet. Vidareförädling av offentliga rådata är en stor och växande verksamhet inom det privata näringslivet, och tillgången på vidareförädlad information har stor betydelse också för andra företags konkurrensförmåga. Det gäller i särskilt hög grad för geografisk information. Om den offentliga affärsverksamheten skyddas mot konkurrens så kan det medföra onödigt höga kostnader för vidareförädlad information och försvaga den allmänna svenska konkurrensförmågan. Det kan också hämma utvecklingen av en inhemsk informationsindustri.

Statens relation till kommunerna

Sverige är en enhetsstat, och kommuner och landsting är formellt en del av statsmakten. De lyder under Riksdagen och deras verksamhet regleras i lag, men de är däremot inte underställda regeringen. Deras uppgifter och deras verksamhet har gradvis vuxit, och idag svarar de för både en omfattande myndighetsutövning och för huvuddelen av de offentliga tjänsterna.

1997 slogs landstingen i Kristianstads och Malmöhus län ihop till regionen Skåne, och 1998 slogs landstingen i Älvsborgs, Göteborgs och Bohus och större delen av Skaraborgs län slogs samman till regionen Västra Götaland. Dessa båda regioner fick samtidigt ett större ansvar för bl.a. regional planering och utveckling. Det finns ett intresse för liknande sammanslagningar på fler håll i landet och den statliga Ansvarsutredningen har som tidigare nämnts förordnat fortsatta sammanslagningar i syfte att komma ner till mellan 6 och 9 regioner.

Länsstyrelserna har till uppgift att utöva tillsyn över att kommunerna tillämpar lagstiftningen på ett korrekt sätt, och många kommunala beslut – t.ex. i bygglovsärenden – kan överklagas hos länsstyrelsen. Samtidigt har emellertid länsstyrelserna ofta till uppgift att främja ett visst resultat inom samma område, och kan hamna i en dubbelroll om och när samhällsintresset ställs mot en enskilds rättigheter.

En av de mest politiska frågorna i detta sammanhang är vem som ska svara för det regionala ledarskapet. Länsstyrelserna har till uppgift att svara för den regionala utvecklingsplanen, och dubblar därmed i vissa fall det arbete som utförs av landsting eller kommunförbund. I de två nya regionerna har länsstyrelserna fått lämna ifrån sig denna uppgift, och i andra län ställs krav på att dessa uppgifter ska föras över till lokala organ, d.v.s. antingen nya regioner eller särskilda kommunförbund.

Utvecklingen inom sjukhusvården går också mot ett behov av färre sjukvårdsområden än dagens 21. Den viktigaste anledningen är den ökade specialiseringen, som gör att sjukhusen behöver ha större upptagningsområden för att kunna hålla tillräcklig kompetens på alla områden. Ser man till våra nordiska grannländer så har eller diskuterar dessa en struktur med färre än tio sjukhusregioner och med en ökad specialisering mellan sjukhusregionerna.

Ansvarskommittén föreslog att Länsstyrelsernas dubbla roller som skulle ersättas med en renodling av rollen som statens företrädare gentemot regionen. Det finns ett starkt demokratiskt intresse av att gällande rättsregler tillämpas på ett korrekt och enhetligt sätt över hela landet. Det talar för att det finns ett behov av att se över länsstyrelsernas roll och uppgifter.

Det finns idag fyra problem förenade med vårt sätt att organisera den kommunala förvaltningen.

Det första handlar om att Riksdagen aldrig gjort klart för sig själv om man helt överlätit ansvaret, eller om man bara avsett att delegera det. I det första fallet behöver staten kunna acceptera att olika kommuner väljer olika nivåer på insatserna och verksamheten. I det senare fallet skulle staten behöva ha kvar möjligheten att utfärda instruktioner och att till och med återkalla delegationen. De akuta problemen handlar om vissa EU-direktiv (t.ex. livsmedelstillsyn) som föreskriver att det ska finnas en kompetent statlig myndighet, men där delar av tillsynen i praktiken har överlåtits på kommunerna. De handlar också om skolan, som helt överlåtits till kommunerna trots att alla partier anser att det fortfarande ska finnas en nationell skolpolitik.

Tidigare hade staten möjlighet att påverka kommunernas sätt att bedriva sin verksamhet genom olika riktade statsbidragen som var villkorade vid att verksamheten svarade mot angivna krav. När dessa bidrag ersattes med ett samlat statligt bidrag till det kommunala utjämningsystemet så försvann dessa styr- och möjligheter utan att ersättas av något annat. Ansvarskommittén har därför också föreslagit att Regeringen ska få rätt att utfärda regler inom vissa områden som idag är rena kommunala angelägenheter.

Den andra handlar om att det inte finns någon professionell och politiskt neutral kommunal förvaltning. De valda kommunpolitikerna svarar själva för den operativa ledningen, och det förekommer att hela tjänstemannaledningen byts ut

när det blir ett majoritetsskifte i kommunen. Det finns inte alltid någon medvetenhet om att kommunen i vissa ärenden är en offentlig myndighet, och att den då är skyldig att tillämpa rättsreglerna på ett juridiskt korrekt sätt. Vid åtminstone ett tillfälle har således en kommunal nämnd fällts i domstol för att inte ha beslutat om en straffavgift som enligt lagen skulle utgå.

Den tredje handlar om att det inte finns någon oberoende kommunal revision motsvarande den statliga Riksrevisionen. De kommunala revisorerna är istället politiskt förtroendevalda, och det finns därmed risker både för en politisering och för en passivering av revisionen.

Den fjärde handlar slutligen om att det inte finns någon som är behörig att företräda de 290 kommunerna eller de 20 regionerna och landstingen, och träffa bindande överenskommelser för deras räkning. Organisationen Sveriges Kommuner och Landsting är enbart en samorganisation, som bara kan utfärda rekommendationer till kommunerna. Ett bindande beslut skulle förutsätta enhällighet bland samtliga kommuner resp. regioner/landsting.

Styrningen och ledningen av statsförvaltningen

De svenska myndigheterna är inte självständiga, utan Riksdag och Regering kan om de så önskar styra myndighetens verksamhet in i minsta detalj. Att de inte längre gör det beror enbart på att de funnit att den gamla formen av detaljstyrning var ineffektiv och hindrade myndigheterna från att utveckla verksamheten.

Det finns dock en begränsning. När myndigheterna tolkar och tillämpar lagarna gentemot enskilda personer så får inte Regeringen lägga sig i eller ifrågasätta myndighetens beslut. Dessutom föreskriver Regeringsformen att alla regeringsbeslut ska vara skriftliga, antagna vid regeringsammansammanträde och offentliggjorda (så vida de inte omfattas av sekretessreglerna). Det ofta omtalade förbudet mot ministerstyre avser enbart att en enskild minister inte kan lämna några formella eller informella instruktioner till en myndighet. Däremot kan han eller hon ha synpunkter på allt utom just lagtolkningen och lagtillämpningen.

Regeringen styr myndigheterna genom

- ▶ den allmänna myndighetsförordningen,
- ▶ instruktioner, d.v.s. myndighetsspecifika förordningar,
- ▶ ett årligt regleringsbrev för varje myndighet,
- ▶ särskilda regeringsbeslut när så bedöms lämpligt

Instruktionen anger myndighetens uppgifter och ledningsform. Myndighetsförordningens regler kan ersättas av särskilda regler i instruktionen. Regleringsbrevet anvisar medel för myndighetens verksamhet, och innehåller kompletterande instruktioner och uppdrag. Det innehåller också mål och återrapporteringskrav för de olika myndigheterna. I vissa fall kan en myndighet under regeringen styras av en särskild lag i stället för av en instruktion (det gäller bl.a. för polisväsendet och för universitet och högskolor).

Ända fram till mitten på 1960-talet styrde regeringen genom att själv eller genom en särskild myndighet fatta detaljbeslut om myndigheternas organisation, medelsanvändning, mellanchefer, personalpolitik, lokaler, IT-användning och liknande. En stor del av verksamheten reglerades i förordningar och andra författningar. I den mån det fanns mål så var dessa enbart inriktningsmål som godkännts av Riksdagen.

Under en tjugoförårsperiod skedde en gradvis övergång från detaljstyrning till dagens självständigt ledda myndigheter. Regeringen anger nu uppgifter och mål, anvisar medel, utser verksamhetsledning⁸, följer upp verksamheten och värderar resultatet, samt utkräver ansvar när så erfordras. Verksamhetsledningen fattar beslut om organisation och resursanvändning, anställer personal, leder verksamheten och redovisar verksamhet, resursanvändning och resultat. I detta ligger implicit att det primära ansvaret för utvecklingen av myndighetens verksamhet ligger på verksamhetsledningen.

Den tidigare formen för myndighetsstyrning hade drygt tio år på nacken, och även om en ny allmän myndighetsförordning införts sedan 1/1-08 så är det angeläget att diskutera hur styrningen fungerar, och hur den kan förbättras. Det är sannolikt fyra frågor som då skulle komma att stå i fokus.

⁸ Med verksamhetsledning avses här generaldirektör (enrådgivningsmyndighet) samt i förekommande fall styrelse (styrelsemyndighet). I vissa fall kan även nästa interna chefsnivå räknas in, även om den inte utses av regeringen. Vid enrådgivningsmyndigheter kan ett insynsråd inrättas av regeringen. Rådet har en rådgivande roll.

Den viktigaste frågan gäller möjligheterna att sätta och följa upp resultatet på ett meningsfullt sätt. Man kan förenklat säga att i en vinstmaximerande organisation sammanfattas olika aspekter på produktionen – produktionskostnad, kvalitet, kundnytta etc. – i ett enkelt finansiellt intäktsmått. I en offentlig verksamhet är målen mer komplexa, och inte sällan motstridiga. De egentliga målen handlar inte om det finansiella resultatet och endast undantagsvis om genomförda aktiviteter, utan om att söka förändra ett samhällstillstånd eller en samhällelig process.

De offentliga verksamheterna måste därför arbeta med minst tre olika mått. I kvaliteten ligger även sådant som rättsenlighet och tillgänglighet. Effektiviteten handlar om förhållandet mellan resursanvändning och genomförda aktiviteter, d.v.s. om organisationen gör saker på rätt sätt. Effekten handlar om ändamålsenligheten, d.v.s. om organisationen gör rätt saker med tanke på vad Riksdag och Regering vill uppnå.

Regeringen anger idag som regel flera olika mål för en och samma myndighet utan att ange någon inbördes prioritering. Det har åtminstone vid ett tillfälle förekommit att en myndighet haft över 80 mål angivna i sitt regleringsbrev. Det tillhör undantagen att målen är siffersatta och tidsbestämda, utan de avser nästan alltid uppgifter och inriktning. Prioriteringarna mellan de olika målen är emellertid i grunden en politisk fråga, som Regeringen på detta sätt överlämnar till myndigheterna utan att ge dessa någon vägledning.

Den andra frågan gäller effekterna för ministrarna, som i praktiken fått se sitt politiska handlingsutrymme begränsat. Både allmänheten och media förväntar sig att ministrarna ska vara aktiva och åstadkomma egna resultat. Myndigheterna svarar emellertid för alla operativa beslut och för rättstillämpningen, instruktioner och regleringsbrev är starkt formbundna dokument, att stifta nya lagar tar lång tid och kan kollidera med avregleringsambitionerna, nya utgifter har svårt att rymmas under utgiftstaket, och att enbart tala om vad som behöver uppnås räcker i längden inte.

Det finns istället en ökande tendens till informell styrning som utomstående kan ha svårt att få insyn i. Ministrarna låter myndighetscheferna förstå vad de förväntar sig och myndighetscheferna kan ha svårt att göra en självständig bedömning, inte minst eftersom det är ministern som avgör om myndighetschefens förordnande ska förlängas. Det blir därmed oklart vem som egentligen beslutat om vad, och vem som är ansvarig för ett visst beslut.

Den tredje gäller budgetprocessen. Ett bra offentligt budgetsystem ska klara tre funktioner. Det ska

- ▶ hålla den långsiktiga utgiftsutvecklingen inom ramen för vad som långsiktigt hållbart ur ett finansiellt perspektiv,
- ▶ fördela de tillgängliga resurserna mellan utgiftsområden och utgiftsprogram, och
- ▶ skapa goda förutsättningar för planering och ledning av de offentliga verksamheterna.

Den nya budgetprocessen har medfört avsevärda förbättringar på den första punkten, men inte när det gäller myndigheternas planeringsförutsättningar. När regeringen har misslyckats med att ena sig om åtgärder för att hålla de samlade utgifterna inom det tillgängliga utrymmet så har den gång på gång tagit till generella åtgärder som med kort varsel ändrat förutsättningarna för myndigheternas planering. Det har handlat om indragningar av anslag, om indragningar av medel som reserverats för framtida överkostnader, och om begränsningar av pris- och löneuppräknings av myndigheternas anslag. Det förekommer också att myndigheterna tvingas att betala för kostnader som de inte kan påverka⁹, eller att betala överpriser för något de inte kan välja bort¹⁰.

Den fjärde gäller behovet av att se till helheten. Styrningen av den statliga förvaltningen är splittrad på olika departement och departementsdelar. Sverige skiljer således ut sig från andra liknande länder genom att ha en mycket svag samordning av förvaltningsbeslut inom Regeringskansliet (med undantag för budgetfrågorna).

Det nya styrsystemet har inneburit att myndigheterna fått en betydande frihet att själva forma sin organisation och sin verksamhet. Det har haft stor betydelse för moderniseringen och effektivisering av den statliga förvaltningen och av dess tjänster under det senaste decenniet. Samtidigt har emellertid decentraliseringen uppenbarligen lett till risker för att summan av de olika besluten inte alltid blir den bästa. Det kan således finnas behov av mer samordning.

Det är däremot inte säkert att man bör gå tillbaka till att föreskriva centraliserade administrativa eller tekniska funktioner. Det kan vara bättre att bygga vidare på den modell för frivillig anslutning som används för vissa gemensamma

⁹ Hit hör bl.a. Finansdepartementets HERMES-system för budgethanteringen och det s.k. RAKEL-systemet för säker trådlös kommunikation för polis och andra samhällsviktiga funktioner.

¹⁰ Hit hör bl.a. vissa hyror till Akademiska Hus och till Fastighetsverket, och avgifterna till Riksrevisionen

funktioner. Den innebär att varje myndighet själv avgör om den gemensamma lösningen är fördelaktig, eller om den kan finna en annan och mer kostnadseffektiv lösning. Ett villkor för att denna modell ska fungera är att finns en tillräcklig uppföljning och övervakning av att myndigheterna alltid väljer den mest kostnadseffektiva lösningen på sina behov.

Inom universitets- och högskolevärlden finns på sina håll ett tydligt intresse för att ytterligare frigöra sig från politiskt inflytande över verksamheten. En mer generell övergång till stiftelseformen skulle emellertid förutsätta en allmän omreglering av universitets- och högskoleväsendet som omfattade former för finansiering och en översyn av innehållet i de offentliga regleringarna på området. Det gäller särskilt för de medicinska fakulteterna, som i praktiken är integrerade med viktiga nationella sjukhus.

En av de allmänt accepterade grunderna för demokratiskt styre (*good governance*) är att det finns en professionell, kompetent och politiskt neutral statsförvaltning som inte kan användas av de politiska maktbärarna för egna syften. Allmänt anses också att vissa typer av myndigheter bör ha ett särskilt starkt skydd mot politisk inblandning i verksamheten. Det gäller bl.a. domstolar och andra rena rättstillämpande myndigheter, samt de nationella revisionsmyndigheterna.

Utnämningssystemet spelar en viktig roll för att garantera förvaltningsoberoende. En del OECD-länder har en helt öppen antagningsprocess (t.ex. Norge), en del låter politiskt oberoende tjänstemän svara för urvalet (t.ex. Nya Zeeland), och en del har karriärsystem som begränsar regeringens inflytande till frågan om vem som sitter på vilken post (t.ex. Nederländerna). Några länder har en öppen politisering av verksamhetsposterna (t.ex. USA), men har då också en stark parlamentarisk kontroll av regeringens beslut. Sverige har tidigare skilt ut sig från de flesta andra liknande länder genom att införa tidsbegränsade anställningar för myndighetschefer och i praktiken helt överlåta besluten till statsministern. Regeringen har dock nu påbörjat en övergång till en mer systematisk och öppen rekryteringsprocess.

Ovan nämndes att man i en del OECD-länder skiljer mellan en utnämning som chefstjänsteman och en placering på en post. Det innebär att de här länderna har en formellt avgränsad kår av chefstjänstemän, som är föremål för särskilda kompetensutvecklingsinsatser, och som har ett gemensamt ansvar för att värna helheten och vårda statstjänstemannakulturen. Det har gjort det möjligt att låta ett oberoende organ svara för antagningen som chefstjänsteman, och samtidigt ge regeringen möjlighet att använda valet som myndighetschef som ett politiskt styrmedel. Eftersom det bara är placeringen som är tidsbegränsad så blir chefstjänstemännen inte lika sårbara för politisk onåd. Det kommer inte

heller att behövas några särskilda regler om avgångsvederlag och särskilda chefs pensioner.

Diskussionen om politisering är inte komplett utan att nämna riskerna för en politisering inifrån myndigheten. Den handlar egentligen om två olika saker. Den ena är att en försvagad statstjänstemannakultur kan leda till att tjänstemännens egna politiska värderingar och engagemang kommer att påverka deras handlande i tjänsten; antingen för eller emot den sittande regeringen. Den andra är att tjänstemännen låter sitt professionella engagemang få större betydelse än vare sig gällande rätt eller Regeringens instruktioner. Det finns ständigt en risk för att professionellt kunniga tjänstemän anser sig vara bättre än Regeringen på att avgöra vad som behöver göras och åstadkommas, och det finns fall där myndigheter öppet utvecklat ett eget politiskt program för sitt verksamhetsområde.

Bilagor

Bakgrunden till diskussionen

Den klassiska statstjänstemannen

Att vara statstjänsteman sågs länge som närapå ett förtroendeuppdrag. Man hade inte en anställning, utan var i Konungens tjänst. Några fackliga förhandlingar förekom inte, och konflikträtt var helt uteslutet. I gengäld så fanns en förväntan om att Staten skulle ta hand om sina tjänare. Det kom bl.a. till uttryck i större trygghet än vad privatanställda kunde räkna med, däribland livstidsanställning och efterlevandeskydd. I takt med att samhällena demokratiserades växte en ny syn. Statstjänstemannen skulle tjäna Staten som sådan, och inte bara den person eller den fraktion som för tillfället styrde riket.

Det här var ingen ny tanke, utan den hade diskuterats redan i det antika Grekland och Rom, och av medeltida statsvetare. Den låg också till grund för Axel Oxenstiernas utformning av 1634 års regeringsform, där kungens möjligheter att använda statsförvaltningen för sina egna syften (snarare än statens) begränsades. Den är idag en av hörnstenarna i Världsbankens och OECDs arbete med stöd till förvaltningsuppbyggnad i övergångs- och utvecklingsländer.

Det klassiska medlet för att uppnå detta har varit regelstyrda statstjänstemannasystem. Tankarna bakom dessa systematiserades i början på 1900-talet av sociologen Max Weber som skrev om den ideala byråkratin. Statstjänstemannen skulle vara professionellt och politiskt oberoende, och lojalt verkställa varje regerings beslut. Genom att antagningen till statstjänst grundades på formella meriter, genom oavsättlighet, genom att låta löner, befordringar och placeringar styras av antingen formella regler eller av statstjänstemännen själva, och genom att främja en gemensam uppsättning av grundläggande värderingar så skulle statstjänstemännen förmås att uppträda på ett korrekt sätt och skyddas mot otillbörliga politiska påtryckningar.

Som statens tjänare hade man tidigare både högre status och tryggare anställningsvillkor än andra löntagare. Väl antagen till statstjänsten var man förvissad om anställning livet ut, en garanterad befordringsgång och en anständig pension. Och skulle det värsta hända en, så skulle de efterlevandes försörjning ändå vara tryggad. Det enda man inte fick göra vara att begå fel, missköta sig, eller framstå som olydig eller illojal. I gengäld avstod man från chanserna till höga inkomster och accepterade en inledande underordning i ett hierarkiskt system.

Förhållandena var likartade i alla europeiska stater, och man kan tala om en europeisk statstjänstemannamodell som bl.a. byggde på författningsreglering av anställningsvillkor och livstidsanställningar. Samtidigt finns det skillnader mellan de olika länderna. Tyskland delade t.ex. upp statstjänstemännen i en grupp med speciella statstjänstemannavillkor och en grupp med vanliga anställningsförhållanden. Frankrike hade karriärsystem, som innebar att man endast externrekryterade till bottenjänster medan all befordran var förbehållen de som redan var inne i systemet. Sverige kombinerade ett generellt system med karriärsystem för vissa grupper som diplomater, domare, poliser och officerare.

Det klassiska statstjänstemannasystemet har fördelar, och än idag så väljer östeuropeiska stater utan en tillräckligt stark tradition av politiskt neutrala statsförvaltningar att införa liknande system. Det fungerade också väl för rättsvårdande myndigheter och för egentlig myndighetsutövning. Med tiden har emellertid dess svagheter också blivit uppenbara. Det fanns små möjligheter att anpassa personal- och lönepolitik till förhållandena på olika delar av arbetsmarknaden. Anställningstiden hade större betydelse för lönehöjningar och befordringar än vad duglighet och resultat hade. Det var större risk för att stoppas i karriären om man gjorde misstag eller misshagande äldre kollegor, än det var chans för att belönas för bra insatser. Följden blev en kultur som var misstänksam mot innovationer och som istället präglades av försiktighet, kollegial undfallenhet och riskminimering.

Problemen blev särskilt besvärande i de länder som byggt ut en omfattande tjänsteverksamhet i statlig regi. De ställdes inför stora behov såväl av att öka effektiviteten som för att förbättra resultaten och bli mera medborgarorienterad. Ett antal länder har därför inrättat s.k. verkställande myndigheter (*executive agencies*) med större frihet att anpassa personalpolitiken till sina behov. Sverige valde för sin del en generell lösning. I mitten på 1960-talet fick statstjänstemännen förhandlings- och konflikträtt. Gradvis skedde sedan i allt väsentligt förhandlad övergång från enhetliga författningsreglerade anställningsvillkor till individuell och differentierad lönesättning. Efter att en allmän lag om anställningsskydd införts avskaffades de statliga livstidsanställningarna för alla utom domare, genom att ingen längre tillsattes på den typen av tjänst.

Den offentliga sektorns framväxt

Den offentliga verksamheten i Sverige bestod vid 1800-talets mitt av två delar. Den statliga verksamheten omfattade domstolar samt ett fåtal kollegier och kontor som behövdes för att statsmakten skulle fungera. Dessa skötte krigsmakten, statsfinanserna och utrikeshandeln, och reglerade gruvverksamheterna i Bergsla-

gen. Därutöver fanns också en ordningsmakt och en social verksamhet som sköttes av städernas församlingar och landsbygdens socknar. Strax före mitten på 1800-talet sker två förändringar som förebådar vad som ska komma. 1840 inrättas regeringsdepartementen, och 1842 beslutar Riksdagen om en allmän folkskola.

Mot slutet av 1800-talet inleds den första omfattande utvidgningen av den statliga verksamheten. Det privata näringslivet och den privata kapitalmarknaden var för utvecklade för att klara de omfattande investeringar som behövdes för att skapa ett nationellt vägnät, ett nationellt järnvägsnät, ett nationellt elnät och ett nationellt telefonnät. Av samma anledning behövde staten också engagera sig i utbyggnaden av de norrländska malm- och vattenkrafttillgångarna.

Efter andra världskriget sker nästa omfattande utvidgning. Än en gång handlade det om insatser som det privata näringslivet då var för utvecklat för att klara. Jordbrukets mekanisering medförde att många flyttade till städerna för att få arbete. Staten tog ansvar för bostadsförsörjningen, och statsbidragen till bostadsbyggande ökade kraftigt. Staten tog också ansvaret för en kraftig utbyggnad av skola och högre utbildning för att klara den expanderande industrins behov av välutbildat folk. Trettiotalets nödhjälpsarbeten ersattes av en aktiv arbetsmarknadspolitik som skulle föra över folk från områden med överskott på arbetskraft till bristområden. Urbaniseringen medförde att fler kvinnor kom ut på arbetsmarknaden, och både informell omsorg inom ramen för familjen och den gamla fattigvården ersattes av en offentlig vård och av en professionell socialtjänst.

Socialförsäkringarna bestod från början av frivilliga understödsföreningar som bildats av löntagarna själva. Till att börja med gav staten bara bidrag, men när behoven växte i takt med urbaniseringen och industrins utbyggnad bildades de allmänna försäkringskassorna.

Den kommunala sektorn har gått igenom en liknande omvandling. Dess betydande omfattning går tillbaka på den starka ställning som de självägande bönderna hade under medeltiden. När de offentliga tjänsterna växte fram under 1800-talet och början av 1900-talet så byggde man vidare på den by- och sockengemenskap som alltid varit grunden för det svenska lokalsamhället. Under andra halvan av 1800-talet formaliserades strukturen genom en indelning i städer, köpingar, och landskommuner. Som mest fanns det 133 städer, 135 köpingar och 2532 landskommuner. Mellan 1964 och 1980 genomfördes en omfattande kommunreform, och dagens typ av enhetlig kommun ersatte städer, köpingar och landskommuner. Som minst fanns det 277 kommuner, men antalet har sedan dess ökat genom delningar till 290. Landstingen inrättades i varje län 1863 och är en form av sekundärkommun. Idag finns det 18 vanliga lands-

ting och två landsting med utökade uppgifter (Region Skåne och Region Västra Götaland).

Utvecklingen av statsförvaltningen under de här åren handlade om mer än bara verksamhetsvolym. För bara ett halvsekel sedan var statsförvaltningen en myndig överhetsförvaltning, och medborgarna behandlades fortfarande som undersåtar. Idag ska den vara en förvaltning i medborgarnas tjänst. Det är en kulturrevolution som emellertid ännu inte är fullt genomförd.

Den civila statsförvaltningen bestod länge av ett förhållandevis begränsat antal kollegier, kontor och ämbetsverk, men under det senaste halvseket har antalet vuxit kraftigt. Under femtio-, sextio- och sjuttiotalen tillkom ett antal breda sektorsmyndigheter. Flera av dessa organiserades till att börja med som myndighetskoncerner med en nationell centralmyndighet, självständigt ledda länsmyndigheter och i vissa fall även lokala myndigheter. Svårigheter att leda och styra dessa myndighetskoncerner har tillsammans med nya kommunikationsmöjligheter lett till att nästan alla under det senaste decenniet har omvandlats till sammanhållna myndigheter, och idag finns bara två myndighetskoncerner kvar¹¹.

Myndigheter med en omfattande affärsverksamhet hade ställning som affärsverk, och större frihet att själva forma sin verksamhet och sin ekonomi än vad andra myndigheter hade. Krav på ökad affärsmässighet, konkurrensneutralitet och effektivitet har under det senaste decenniet lett till att flertalet av dessa affärsverk har ombildats till aktiebolag, samtidigt som eventuella myndighetsfunktioner har överförts till nya myndigheter¹².

Alla europeiska länder mötte utmaningarna på likartat sätt, även om utvecklingen ofta slog in på parallella spår. I Storbritannien tog staten ett eget ansvar. De nordiska länderna valde att bygga vidare på det lokala socken- och församlingsarbetet. I andra, främst katolska, länder kom kyrkan och andra ideella verksamheter att delvis spela samma roll som de nordiska kommunerna. Det finns också exempel på länder som inte lyckades fullt ut i uppbyggnaden av en modern samhällsstruktur, och som därför nu har märkbara problem att klara tillväxt och sysselsättning.

Den svenska statsförvaltningen är sedan länge organiserad i självständigt ledda myndigheter. Många andra länder inrättar nu sådana myndigheter inom olika områden i syfte att öka effektiviteten, flexibiliteten och kundorienteringen i statsförvaltningen. Det som är specifikt för den svenska förvaltningen är således inte myndighetsmodellen i sig, utan att vi tillämpar den inom alla områden,

¹¹ Polisen (Rikspolisstyrelsen och den länsvisa Polismyndigheterna) och Statens Arkiv (Riksarkivet och Landarkiven).

¹² Några exempel är Post- och Telestyrelsen, Banverket och Svenska Kraftnät

att vi haft den i snart 400 år och att när den infördes så var det som ett led i en medveten maktindelning mellan kungen och ständerna¹³.

Omvärldsförändringar

The times they are a-changing – tiderna förändras – sjunger Bob Dylan i en av sina mest kända låtar. Människan lever och har alltid levt i en ständigt föränderlig värld. Kunskapen om och förståelsen av förändringarna är en nödvändig förutsättning för att kunna hantera dem. De är inte specifikt svenska, utan påverkar förutsättningarna för den offentliga verksamheten inom alla ekonomiskt utvecklade länder. Även stora länder som USA, Kina och Ryssland möter samma utmaningar.

Den mest uppmärksammade omvärldsförändringen är den nya *globaliseringsvågen*. Det är inte den första. Artonhundratalets förbättrade resmöjligheter, nittonhundratalets förbättrade kommunikationsmöjligheter och frihandelsystemets definitiva genombrott efter andra världskriget är exempel på tidigare vågor.

Kärnan i den nya globaliseringsvågen är den globala integrationen av penning- och kreditmarknaderna. Medborgarna sparar inte längre bara i nationella sparkassar, värdepapper och andra tillgångar, utan också i stor utsträckning i banker, fonder och försäkringar som placerar sparandet på en global kapitalmarknad. När staten nu behöver låna så kan den inte längre vända sig till sina medborgare utan tvingas vända sig till globalt verksamma finansiärer. Ordnade statsfinanser och hushållning med offentliga resurser är därför inte längre bara önskvärt utan har blivit en nödvändighet, särskilt för välfärdssamhällen med omfattande offentliga utgifter.

Det svenska näringslivet har också integrerats i ett globalt näringsliv. Redan 1992 påpekade en amerikansk arbetsmarknadsminister att inte ens de amerikanska företagen längre var amerikanska annat än till namnet¹⁴. Företagens beslut om var de skulle lägga sin produktion och andra enheter fattas utan trohet till det land där de en gång uppstått. En viktig uppgift för den nationella politiken har därför blivit att se till att det egna landet kan konkurrera som produktionsort.

Det svenska medlemskapet i den Europeiska Unionen kan ses som ett sätt att hantera globaliseringens politiska, sociala och ekonomiska effekter. Sveriges integration i globala handels- och produktionssystem har försämrat möjlighe-

¹³ Riksdagen bestod då av fyra kammare eller stånd, som företrädde adeln, prästerskapet, borgarskapet i städerna och de självägande bönderna.

¹⁴ Reich, Robert B. (1992): *The Work of Nations*

terna att hävda viktiga samhälls- och medborgarintressen genom rent nationella beslut. Genom att delta i ett gemensamt europeiskt beslutsfattade så kan dessa möjligheter återskapas. Samtidigt är EU genom sina tvingande regler om en gemensam inre marknad också i sig självt en del av globaliseringen.

Beslutsfattandet inom EU sker i första hand genom direktiv som den svenska regeringen och riksdagen har godkänt. Genom att EU-kommissionen har fått rätt att utfärda sekundär lagstiftning (europeiska förordningar) på vissa områden har emellertid en del statliga myndigheter i praktiken också underställt EU-kommissionen och delvis integrerats i en gemensam europeisk förvaltning. Ännu fler myndigheter arbetar med att påverka EUs lagstiftningsarbete och att genomföra fattade EU-beslut.

Den andra uppmärksammade omvärldsförändringen är digitaliseringen av alla sorters information. Den ligger inte bara till grund för den globala integrationen av penning- och kreditmarknaderna, utan också för den snabba expansionen av globala flygförbindelser och charterresor till världens alla hörn. Den har skapat möjligheter till en effektiv central styrning av geografiskt utspridda nätverk av företagsenheter, och därmed också till en geografisk utspridning av produktion som tidigare behövde hållas samlad. Den har också skapat möjligheter till nya och förbättrade tjänster.

Digitaliseringen innebär en betydande utmaning för de offentliga verksamheterna. Mycket av uppmärksamheten har ägnats åt utvecklingen av elektroniska tjänster via telefon och internet. För att tjänsterna ska vara effektiva, ändamålsenliga och användarvänliga är det emellertid minst lika viktigt att modernisera och samordna den bakomliggande informationshanteringen. Till detta ska läggas att den offentliga sektorn är en betydande producent av rådata. Det finns en betydande potential för en utveckling av moderna och konkurrenskraftiga företag som tillhandahåller förädlade tjänster som bygger på dessa rådata.

En tredje men mindre uppmärksammad omvärldsförändring är de likartade förskjutningar i medborgarnas värderingar som pågår i alla länder, och som har beskrivits genom ett samarbete¹⁵ mellan universitet i ett stort antal länder. I korthet innebär de att i takt med att den materiella välfärden förbättras så prioriterar medborgarna ökat inflytande över de egna livsalternativen och mer självförverkligande framför fortsatta förbättringar av den materiella välfärden och tryggheten. Vidare lägger medborgarna mindre vikt vid social status och traditionella auktoriteter, och uppträder istället mer rationellt och sekulärt. Undersökningarna visar också att denna utveckling gått längst i de nordiska länderna, och allra längst i Sverige.

¹⁵ World Value Survey

Slutligen finns det skäl att lyfta fram den utveckling som sker inom den privata tjänstesektorn. Att både industrin och de offentliga organisationerna inledningsvis anställde egen personal för både den egentliga produktionen och sekundära funktioner berodde framför allt på att det inte fanns ett tillräckligt utbud av sådana tjänster på marknaden. Idag är bilden en annan, och det finns helt andra möjligheter att köpa en lång rad administrativa och tekniska tjänster. Det finns också möjlighet att teckna kontrakt med andra företag eller organisationer om att svara för delar av produktionen. Det har bl.a. skapat förutsättningar för de modeller med kundval som börjat tillämpas inom bland annat skola, sjukvård, barnomsorg och äldreomsorg.

Fortsatta strukturförändringar

Den klassiska bilden av en organisation – vare sig det är fråga om ett företag, en myndighet eller en förening – är fortfarande dess organisationsdiagram. Pyramiden är fortfarande symbolen för både de interna relationerna inom organisationen och för fördelningen av ansvar inom organisationen. Problemet är att den i allt mindre utsträckning är sann.

För det första har traditionell ordergivning och regelstyrning visat sig vara ett förhållandevis ineffektivt sätt att leda. Även militären har övergått till att ange uppgift och mål, tilldela resurser och bemyndiga mottagaren att lösa uppgiften på bästa sätt. Inom den civila statsförvaltningen föregås också arbetsfördelning och uppdragsbeslut i allt högre grad av en dialog som slutar med att mottagaren kvitterar en bättre preciserad uppgift: Ja, med dom här resurserna och befogenheterna kan jag klara den uppgiften.

För det andra har de uppgifter och problem som de offentliga organisationerna arbetar med blivit allt mer komplexa, och behoven av horisontell samverkan mellan organisationer som lyder under olika huvudmän har vuxit. Allt oftare handlar det också om tjänster som inte kan styras med regler, eftersom de måste anpassas till mottagarens förutsättningar och behov. Det här kan inte klaras genom central regelstyrning, utan befogenheter måste delegeras nedåt i organisationerna, och genom förbättrade horisontella dialoger och förhandlingar på alla nivåer.

För det tredje medför övergången till en sammanhållen elektronisk förvaltning ett ökat behov av gemensamma resurser och funktioner för informationshantering. Det handlar om sådant som system för ärendehantering, och gemensamma standarder för webbsidor och för tillförlitliga elektroniska legitimationer. Det finns stora vinster att göra genom att inte själv utveckla olika förvaltningssystem utan att förlita sig på den kompetens och kapacitet som finns inom

den världsledande svenska mjukvaruindustrin. Samtidigt visar emellertid erfarenheter från den kommunala sektorn att en otillräcklig precisering av vad man vill ha medför risker för att bli uppbunden av en enda leverantör. Små och medelstora enheter har särskilt svårt att själva vara tillräckligt professionella upphandlare och behöver samverka med andra med liknande behov.

För det fjärde har behovet av samverkan med olika typer av privata organisationer ökat. Myndigheterna kan i många fall uppnå bättre kvalitet och/eller högre effektivitet genom att upphandla tjänster, istället för att själv utföra dem. Det handlar inte bara om samverkan med privata leverantörer och kontrakterade utförare, utan också om effekterna av ett ökat inslag av kundval i olika system.

För det femte växer inslagen av partnerskap. Det är ett begrepp med mycket flexibel innebörd. Hittills har det främst använts för vissa typer av finansiella lösningar på investeringsbehov, men Sverige har också en lång erfarenhet av utvecklingsinriktade partnerskap inom bl.a. el-, tele- och försvarssektorerna. Under de senaste åtta år har mycket av det regionala utvecklingsarbetet bedrivits inom ramen för olika former av partnerskap mellan olika intressenter. Inom många områden finns det slutligen en implicit rollfördelning mellan myndigheter, forskningsinstitutioner, vinstmaximerande företag och ideella verksamheter som skulle kunna kallas partnerskap och som förtjänar en större uppmärksamhet.

Tillsammans innebär dessa tendenser att den offentliga förvaltningen mer liknar ett nätverk av samverkande funktioner än en klassisk toppstyrd pyramid. Relationerna mellan de olika delarna kan snarare beskrivas som formella eller informella ömsesidiga kontrakt än i termer av över- och underordning. Former för samverkan avgörs inte genom regler eller instruktioner, utan genom förhandlingar. Det innebär emellertid inte att behovet av styrning försvunnit. Istället medför framväxten av en nätverksstruktur ett ökat behov av en central instans med förmåga att leda och samordna nätverket. Någon sådan finns emellertid inte idag.

Referenser

Läsa mera?

1. Ansvarsutredningen (2007): Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. SOU 2007:10.
2. Förvaltningspolitiska Kommissionen (1997): I medborgarens tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. SOU 1997:57
3. OECD (2005): Modernising Government: The Way Forward, OECD Publishing.
4. Pollitt, C. och Bouckaert, G (2000): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Oxford University Press
5. Pollitt, C. (2003): The Essential Public Manager. McGraw Hill
6. Rothstein, B. (1994): Vad bör Staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. SNS.
7. Schick, A. (2003): The Performing State. Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. OECD Journal of Budgeting vol . 3, no 2.
8. Statskontoret (2005a): Staten som kommersiell aktör. Statskontoret 2005:16.
9. Statskontoret (2005b): Statsförvaltningens utveckling 1990–2005. Statskontoret 2005:32
10. Statskontoret (2007): Statliga myndigheter 2007. Statskontoret 2007/99-5
11. Styretredningen (2007): Att styra staten - regeringens styrning av sin förvaltning. SOU 2007:75

