

## Förord

ESO anordnade i juni i år ett Rosenbad-seminarium som handlade om Regeringskansliet inför millenieskiftet. Den förvaltningspolitiska diskussionen under senare år knappast alls handlat om Regeringskansliets roll och uppgifter, storlek, bemanning etc. I stället har den debatt som trots allt förekommit haft sitt fokus på effektiviteten i statsförvaltningen, behovet av att decentralisera verksamhet inom den offentliga sektorn till kommuner och landsting samt mål- och resultatstyrningen av de statliga myndigheterna.

Den svenska statliga sektorn har av hävd kännetecknats av att få varit anställda i kanslihuset och många i de självständiga myndigheterna. Detta skiljer Sverige från flertalet andra länder i Europa. En annan skillnad har också ansetts vara att vi haft fler politiker och färre opolitiska ämbetsmän anställda i Regeringskansliet. Men vi gjorde bedömningen att det kanske även fanns andra frågor kring Regeringskansliet som behövde diskuteras, bl.a. till följd av Sveriges medlemskap i EU.

Seminariet bestod av två delar med var sin huvudfrågeställning. Den första av dessa handlade om hur väl Regeringskansliet och myndigheterna fungerar och om det nuvarande Regeringskansliet är för stort, för litet eller lagom.

Den andra frågan gällde politiker- och tjänstemannarollerna<sup>1</sup>.

Många ställde upp vid vårt seminarium. Bland huvudtalarna fanns bl.a.: **Kjell-Olof Feldt**, f.d. finansminister, **Daniel Tarschys**, generalsekreterare i Europarådet, professor i statskunskap samt tidigare riksdagsman och ordförande i Utrikesutskottet, **Anitra Steen**, generaldirektör vid Riksskatteverket och f.d. statssekreterare i Finans- respektive Utbildningsdepartementet.

De anföranden som hölls och den debatt som fördes med ett brett deltagande från publiken bl.a. av tidigare och nuvarande statssekreterare, har vi funnit vara så intressant att vi beslutat publicera anförandena och en del av debattinläggen i denna ESO-rapport.

Vilka lärdomar kan man då dra av den debatt som fördes vid ESO-seminariet? Ja en sådan slutsats är att Regeringskansliet utan varje tvivel är och alltid har varit en mycket skicklig förhandlingsorganisation. Det stora frågetecknet som skymtar fram i anföranden och debattinlägg gäller analysförmågan. Hur skall denna organisation kunna bli lika skicklig i att analysera verksamhet som när det gäller att förhandla? Och analysen måste framgent röra förhållanden i andra länder än Sverige, för att vi skall kunna bli lika skickliga förhandlare i EU-samarbetet. Svaret är inte givet men några av svaren kanske trots allt handlar om att Regeringskansliet *både* måste få mera egna analysresurser *och* utnyttja sina myndigheter bättre.

När det gäller debatten om politiker- och tjänstemannarollerna, var det särskilt intressant att höra Adam Wolf från danska Finansministeriet redovisa den danska modellen som bygger på opolitiska tjänstemän och där det nyligen presenterats en utredning som

<sup>1</sup> Till seminariet hade vi skickat ut följande underlag.

1. Uppsatsen *Ämbetsmän och politiker - inför nästa steg i förvaltningspolitiken* av Roland och Thomas Pålsson.
2. *Att arbeta i staten är en demokratisk uppgift*. Intervju med Inga-Britt Ahlenius.
3. *Analysverksamheten i Regeringskansliet*. (Kort sammanfattning av en Pm från Statskontoret)
4. *Regeringens styrformer* av Daniel Tarschys (Uppsats i Departementshistoriekommitténs rapport Att styra riket, 1990)

föreslagit en mycket liten utvidgning av kretsen av politiska tjänstemän.

Ytterligare ett särdrag som kan vara av betydelse är att den svenska regeringen fattar samtliga beslut kollektivt. Ministerstyret i andra länder öppnar kanske i sig andra möjligheter när det gäller att delegera uppgifter t.ex. till någon form av vice-ministrar. På sikt kanske detta är en fråga som behöver övervägas ytterligare. Är det möjligt att ha kvar regeringens kollektiva beslutsfattande, när utvecklingen går mot behovet att allt snabbare fatta beslut bl.a. till följd av EU-medlemskapet?

I denna rapport belyses också en rad andra frågor, t.ex. behovet av utvärderingar och uppföljningar, om medias ökande inflytande över den politiska agendan, om myten om myndigheternas självständighet och inte minst kanske om behovet av en klar politik inom olika områden.

Det är min förhoppning att denna diskussion kring Regeringskansliet, myndigheterna och tjänstmännen inför millenieskiftet som ESO genom denna seminariedokumentation vill sätta på agendan skall fortsätta i konstruktiva banor. Ett väl fungerande kansli-hus, väl fungerande myndigheter och kompetenta och konstruktiva tjänstemän med stor integritet är en nödvändig förutsättning för att den politiska viljan skall kunna implementeras för medborgarnas bästa.

Stockholm i oktober 1998

**Anna Hedborg**  
Ordförande för ESO



# Innehåll

<b>I</b>	<b>Är Regeringskansliet för stort, för litet eller lagom?</b>	
<b>1</b>	<b>Att arbeta i Regeringskansliet – mina erfarenheter</b>	<b>11</b>
	<i>Inledningsanförande av Anna Hedborg, ESO:s ordförande</i>	
<b>2</b>	<b>Regeringskansliet måste förändras</b>	<b>13</b>
	<i>Anförande av Kjell-Olof Feldt</i>	
<b>3</b>	<b>Hur mycket regerande behöver vi?</b>	<b>21</b>
	<i>Anförande av Daniel Tarschys</i>	
<b>4</b>	<b>Ett urval debattinlägg</b>	<b>27</b>
4.1	Tjänstemännens kompetens	27
	<i>Inlägg av Birgitta Hambræus</i>	
4.2	Den eventuella konkurrensen mellan politiska och opolitiska tjänstemän	27
	<i>Inlägg av Kjell-Olof Feldt</i>	
4.3	Delegationerna – ett effektivare alternativ till traditionella myndigheter	28
	<i>Inlägg av Åsa Sohlman</i>	
4.4	EU-effekter på regeringsarbetet	29
	<i>Inlägg av Daniel Tarschys</i>	
4.5	EU-kraven och myten om förvaltningens självständighet	30
	<i>Debattinlägg av Sten Heckscher</i>	

4.6	Tjänstemännen, politikerna och behovet av en regeringspolitik inom olika politikområden <i>Debattinlägg av Nils Gunnar Billinger</i>	31
4.7	Ämbetsverkens självständighet och mängden av partiståndpunkter <i>Inlägg av Daniel Tarschys</i>	32
4.8	Om statssekreterarrollen och medias styrning av den politiska agendan <i>Debattinlägg av Gun-Britt Andersson</i>	33
4.9	EU-agerandet och karriärvägarna i Regeringskansliet <i>Inlägg av Michael Sohlman</i>	34
4.10	Om hur det blev politiker inom Regeringskansliet <i>Inlägg av Kjell-Olof Feldt</i>	35
4.11	Kollektiva beslut i regeringen och om utnyttjandet av myndigheterna <i>Debattinlägg av Hans-Eric Holmqvist</i>	36
4.12	Om behovet av viceministrar <i>Inlägg av Kjell-Olof Feldt</i>	38
4.13	Sammanfattning av debatten <i>av Anna Hedborg</i>	39

## II Politiker- och tjänstemannarollerna

5	<b>Debattinledning</b> <i>av Leif Lewin</i>	41
6	<b>Uppsatsen ”Ämbetsmän och politiker – inför nästa steg i förvaltningspolitiken</b>	43
6.1	Opposition <i>av Torsten Svensson</i>	43
6.2	Inlägg från författarna	47
7	<b>Politiker och tjänstemän – några personliga reflexioner</b> <i>av Anita Steen</i>	49

<b>8</b>	<b>Om förhållandet mellan ministrar och ämbetsmän</b> <i>av Adam Wolf</i>	<b>57</b>
<b>9</b>	<b>Ett urval av inläggen under debatten</b>	<b>63</b>
9.1	Om statssekreterarrollen och EU:s nya krav <i>av Maj-Britt Grufberg</i>	63
9.2	Om hur man kan växla mellan politiker- och tjänstemannarollerna <i>av Adam Wolf</i>	64
9.3	Om statssekreterarrollen m.m. <i>av Anitra Steen</i>	64
9.4	Om behovet av sakkunskap <i>Inlägg av Henrik S. Järrel</i>	65
9.5	Att vara statssekreterare <i>Inlägg av Nils-Gunnar Billinger</i>	65
9.6	Om behovet av utvärderingar och uppföljningar <i>Inlägg av Anitra Steen</i>	66
<b>10</b>	<b>Regeringskansliet – förvaltningens Pompeji?</b> <i>Anförande av Torbjörn Larsson</i>	<b>69</b>
<b>11</b>	<b>Förändringsarbetet i Regeringskansliet</b> <i>Anförande av Gunilla Olofsson</i>	<b>73</b>
<b>12</b>	<b>Vad kan göras?</b> <i>Avslutningsanförande av Anna Hedborg</i>	<b>77</b>
<b>Bilagor</b>		
Bilaga 1	<b>Ämbetsmän och politiker – inför nästa steg i förvaltningspolitiken</b> av Roland Pålsson och Thomas Pålsson. Utdrag ur uppsatsen.	79
Bilaga 2	<b>Att arbeta i staten är en demokratisk uppgift</b> Intervju med Inga-Britt Ahlenius	99
Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter		105





# Del I: Är Regeringskansliet för stort, för litet eller lagom?

## 1 Att arbeta i Regeringskansliet – mina erfarenheter

*Inledningsanförande av Anna Hedborg,  
ESO:s ordförande*

För min del har jag tre gånger personligen mött Regeringskansliet. Första gången var i slutet på 1960-talet. Då kom jag som en ung och storögd tjänsteman till Finansdepartementets budgetavdelning. Jag stannade tre budgetar. Jag lärde mig mycket om mycket. Och jag rymde medvetet därifrån därför att jag kände att här var det viktigare att säga nej än att ha rätt. Men det gick lätt att bedöma om man hade gjort ett bra jobb eller inte. Det gick ju att mäta i antalet miljoner kronor man kunnat spara. Här dominerade en stark förhandlingskultur.

Jag arbetade därefter som LO-ekonom ett antal år och kom tillbaka som statssekreterare 20 år senare. Då slogs jag av två saker. För det första att jag inträdde i fullständigt avpolitiserat arbete jämfört med mitt tidigare. Det kan låta nog så konstigt eftersom det var mitt första politiska jobb. Jag kommer i håg att jag ganska så omedelbart begärde att få en föredragning från Finansdepartementets tjänstemän om det ekonomiska läget – och de blev totalt chockerade! De hade aldrig varit med om att en statssekreterare på Socialdepartementet överhuvudtaget kunde ha synpunkter på eller intresse av detta. Men det var inte bara det utan det fanns också en känsla av: Vad tänker hon använda det här till? Förhandlingskulturen präglade fortfarande organisationen precis lika starkt. Man var inplacerad i det ämnesområde och den sektor som man hade till-

delats som statssekreterare. Men det var fortfarande i mycket hög grad på det sättet att det var viktigare att vinna en förhandling än att väga olika argument. Nu hade jag ju hunnit bli mer mogen och jag kände mig förbarnsligad på ett sätt som jag kände mig kritisk till. Jag tyckte att det fanns ett bristande utrymme för ansvarstagande i organisationen. Men jag var också i en position där jag kunde se det positiva i organisationen på ett annat sätt. Jag kunde ju se att det var en helt fantastiskt effektiv organisation för att få en fråga mycket snabbt allsidigt belyst och dessutom avgjord. Beslutsprocessen var verkligen effektiv. Den saken blev ännu mera tydlig när jag kom tillbaka som statsråd 1994 och själv blev en del av den kollektiva beslutsprocessen. Då förstår man hur enormt väsentligt det är att just den processen finns och fungerar.

Så för mig är den fråga vi skall behandla i dag mycket svårare än vad den skulle ha varit om jag inte hade haft de här erfarenheterna. Det handlar här om en organisation med påtagliga svagheter och med påtaglig styrka. Det väsentliga är att fundera på hur man kan bevara styrkan och göra någonting åt svagheter. Det händer ju saker trots allt även om Regeringskansliet är en mycket stabil organisation. Den har funnits länge och den präglas av många och starka traditioner.

En sådan ny verklighet är EU-medlemskapet. Till och med en så stor fråga har svårt att på riktigt allvar påverka och förändra den starka kulturen. Vi har ju en helt annan organisation än vad EU har. Det är väl här någonstans som frågorna under vår diskussion landar. Klarar den gamla organisationen 2000-talet? Om den gör det, klarar den det bra? Är den här förhandlingsorganisationen som finns modern fullt ut? Eller skulle man kunna göra fackdepartementen mera självständiga på något sätt utan att förlora den viktiga funktion som förhandlingsorganisationen har? Eller är det så dramatiskt att det till och med krävs att man ger sig på det kollektiva beslutsfattandet? Klarar man i den Europeiska gemenskapen att vara så speciell som vi är med våra myndigheter och vårt lilla regeringskansli? Vad betyder slutligen samspelet mellan politiker och tjänstemän och ämbetsmannarollen under 2000-talet?

## 2 Regeringskansliet måste förändras

*Anförande av Kjell-Olof Feldt*

Jag tänker inte fördjupa mig i mina 25 år i Regeringskansliet, utan kasta mig ganska rakt in i nuläget. Och då är det ju inte erfarenheter som jag direkt kan åberopa, mer mina iakttagelser. I någon mån bygger mina slutsatser ändå på mina erfarenheter. Först har jag funderat kring den diskussion som pågår om Regeringskansliets situation. Här finns tankar om att Regeringskansliet har problem. Ett sådant är naturligtvis, vilket jag tror är en evig historia i alla regeringar, att kvaliteten på de propositioner, de lagförslag och de texter som kommer ut från Regeringskansliet inte alltid möter verklighetens krav. Det blir ett alltför stort avstånd mellan de mål, de ambitioner som framställs i regeringens förslag och de förväntningar de skapar och å andra sidan de effekter och resultat som man upp-når. Detta är inte något nytt, men om kvaliteten visar en avtagande trend över tiden, kan man naturligtvis fråga sig om inte någonting har gått på tok.

Den andra ansatsen som också finns i åtskilliga debattinlägg, bl.a. Pålssons skrift till seminariet<sup>2</sup>, är att det uppstått nya villkor för politiken. Vi kan allmänt tala om internationaliseringen av våra samhällen, av ekonomin och näringslivet. Ändrade maktförhållanden mellan marknad och politik som många uppehåller sig vid. Vidare decentraliseringen som i det svenska samhället tar de mest olikartade former och som också naturligtvis påverkar det centrala beslutsfattandets villkor.

**Höjd kompetens – ja.** Skulle man av detta kunna dra någon allmän slutsats, så är det i varje fall att Regeringskansliets kompetens måste höjas i en rad avseenden. Den som nu finns räcker inte. Den måste höjas i fråga om analysförmåga, om specialkunskaper inom ett antal områden, om internationell orientering och förhandlings-skicklighet inte minst då i de EU-sammanhang där vi numera får

<sup>2</sup> Se bilaga 1.

förlägga allt större del av den svenska politiken. Det här skulle framför allt vara en fråga om kompetens och effektivitet mer än om kvantitet. Jag har egentligen ingen synpunkt på om det nuvarande Regeringskansliet är för stort eller för litet. Men däremot har jag synpunkter på kvaliteten. I och för sig är det så att Sverige har en stor statlig sektor och en liten regering i meningen Regeringskansliet. Där tror jag vi avviker från de flesta andra länder. Vi har också en stat med långtgående ambitioner när det gäller folkets välfärd och välstånd och, vill jag påstå, ett folk som har vant sig vid att ställa stora krav på vad staten skall uträtta.

Man kan väl säga att partipolitikens kris, som definitivt är synlig i dag, åtminstone delvis är en konsekvens av att politiken inte har lyckats leva upp till sina egna ambitioner och befolkningens krav. En fråga är alltså om den här typen av problem kan avhjälpas genom en bättre fungerande regering? Regeringskansliet är ett hjälpmedel för att regeringen skall kunna fungera. Detta hjälpmedel kan göras bättre. Det är mycket möjligt att Daniel Tarschys kommer att uppehålla sig en hel del vid att en alternativ utväg är att sänka ambitionsnivån, minska förväntningarna på vad staten skall uträtta och regeringen skall åstadkomma. Jag överlämnar med varm hand den frågan till honom.

Jag tycker, när jag ser på hur riksdagens majoritet agerar för närvarande, att ambitionerna går åt andra hållet, dvs. mot att utvidga statens intressesfär och att höja ambitionsnivån. Det gäller inte bara traditionella frågor som sysselsättningen. Vi har också frågan om miljön, om styrningen av ämbetsverk och lokala regionala politiska organ, dvs. kommuner och landsting, där ambitionerna i varje fall på vissa områden har höjts.

Jag utgår alltså från att kraven på politiker och tjänstemän i den centrala instansen inte kommer att minska, utan att de krav vi har i dag kommer snarare att öka. Och då tänkte jag lite försöksvis gå ut med tre teser.

**För många politiker?** Den första tesen är att det finns *för många politiker i Regeringskansliet*. Det motiverar jag med att – här bygger jag inte minst på egen erfarenhet – det i dag runt varje

statsråd finns något för många tjänstvilliga andar som har en naturlig böjelse att hitta svar på de rent politiska frågorna, dvs. de partipolitiska och taktiska frågorna. Och det kan innebära att man vill hitta vägar runt ekonomiska och tekniska problem och leverera de resultat som man tror eller möjligen vet att statsrådet eller regeringen önskar sig. Nu säger jag inte att det oftast är på det sättet. Men när det sker, blir de politiska tjänstemännen en skyddande mur runt statsrådet som kan hindra honom eller henne från att se de svårigheter och problem som en mera objektiv analys skulle blottlägga. Och här kan jag försäkra att jag har egna exempel på att detta inträffar i verkligheten.

Naturligtvis är det här ett stort ansvar som läggs på statsrådet, att inte stänga in sig med sina politruker, att inte acceptera att de politiska tjänstemännen styr eller censurerar informationsflödet från linjetjänstemännen i departementsorganisationen. Men det kan vara svårt att undvika detta när man inte vet vad de politiska tjänstemännen egentligen gör, när man inte har kontakt med linjetjänstemännen. En annan aspekt som hör till bilden är hur ordningen påverkar användandet av statsrådets tid. Om man bortser från intellektuella och andra personliga egenskaper hos en regerings ledamöter så är den mest påtagliga bristvaran tid. Det tror jag att alla som varit med i det här har klart för sig. Ju fler människor som anser sig ha direkt tillgång till statsrådets tid desto svårare blir det att hantera den här tidsbristen.

Om jag jämför min period i Handelsdepartementet på 1970-talet när jag hade summa en politisk tjänsteman (en informationssekreterare) med min period i Finansdepartementet när jag omgavs av en skara politiska tjänstemän, så var en skillnad – tiden! Den gick väldigt mycket åt att hålla de politiska tjänstemännen både med arbetsuppgifter och svara mot deras krav på anspråk att tala med finansministern.

Men det finns en annan aspekt också på de politiska tjänstemännen, hur många de är och vilken roll de spelar, nämligen att de av de opolitiska tjänstemännen kan upplevas som ett ogenomträngligt snår. De senare når inte fram till den egentliga beslutsfattaren, dvs. statsrådet. Vad är det som gör att folk söker sig till ett rege-

ringskansli? Det kan inte gärna vara lönerna, och inte heller är det angenäma arbetsförhållanden, långa ledigheter eller ordnade arbetstider. Det måste vara andra skäl – karriärlystnad, man vill ha prestigefyllda arbetsuppgifter eller kanske man helt enkelt är intresserad av sakfrågorna. Om man då inte får möjlighet att visa upp vad man kan, vad man presterar, för den som har den egentliga makten, dvs. statsrådet, då blir det jobbet inte längre förenligt med de ambitioner man har. Och det kan få olyckliga konsekvenser. Man sänker ambitionsnivån; är det någon mening med att jobba hårt med en fråga där man inte vet om man någonsin får presentera resultatet för den som skall föra ut den i verkligheten, eller den tas om hand av en politisk sakkunnig eller en statssekreterare som sedan stuvar om i smeten och lägger fram den som sin lösning. Folk är, i den meningen, naturligt egoistiska och vill visa upp sig själva.

**Personalproblem.** Min andra tes är att *Regeringskansliet har personalproblem* – inte då kvantitativa, utan kvalitativa. Jag behöver inte gå igenom de krav som måste ställas på personalen i ett regeringskansli, men jag vill säga att integritet och modet att leverera obehagliga eller oönskade fakta är en ovärderlig egenskap. Denna egenskap skall också förenas – och det kan vara det svåra – med lojalitet mot den regering som man för tillfället tjänar. Det vill säga lojalitet i den meningen att tjänstemännen accepterar de politiska förutsättningarna och de handlingslinjer som regeringen vill förverkliga. Men tjänstemännen skall samtidigt vara beredda att tala om när något leder åt fel håll, sett ur de sakliga synpunkter som man skall respektera.

Det andra som väl är själva idén med opolitiska tjänstemän i ett regeringskansli, är att få en kontinuitet i arbetet och att kunskaper och erfarenheter skall kunna räcka över flera regeringar och regeringsskiften. Och har man de kraven på personalen i Regeringskansliet då har det svenska Regeringskansliet vissa problem. Det ena är successivt växande svårigheter att rekrytera den bästa kompetensen och med bästa menar jag i förhållande till ämbetsverk och näringsliv och vissa organisationer. Det andra är att personalomsättningen så vitt jag förstår fortfarande har fel struktur. Om-

sättningen är för hög bland de riktigt duktiga och kompetenta samtidigt som den är för låg hos de som inte riktigt platsar kompetensmässigt sett. Det är inte så konstigt att det blir så. Orsakerna kan vara lönerna igen, men det kan även vara oklarheten i fråga om gränsdragningen mellan tjänstemanna- och politikerrollen som jag berört.

En tredje faktor är att regeringens möjligheter att locka med karriärmöjligheter efter en förtjänstfull insats i Regeringskansliet, är för dåliga i dag. Förr kunde regeringen placera ut Regeringskansliets tjänstemän på många olika chefsposter i den statliga förvaltningen och kanske också på andra ställen. Men med de regler och den inställning som nu gäller så går det i princip bara på generaldirektörsnivå. Dels är de posterna ändå inte så många, dels är det många av de utnämningarna som sker på andra grunder än önskan att befordra tjänstemän i Regeringskansliet. Därför går sällan de stora och riktigt prestigefyllda statliga ämbetena till opolitiska tjänstemän som har meriterat sig genom arbete i Regeringskansliet.

Och här tror jag kanske – om man går in på kompetensproblemen från den här sidan – att lönerna spelar någon roll, att rollfördelningen borde bli klarare men kanske viktigast av allt är att man skapar karriärstegar som tillfredsställer stjärnorna i en tjänstemannakader. Här skall stjärnorna finnas, här skall de bästa vara. Det är något för hela landets framtid nödvändigt.

**Kunnigare statsråd?** Min tredje tes är att *varje ledamot av regeringen borde fullt ut behärska sitt ansvarsområde*. Det är teoretiskt och konstitutionellt självklart. Men i praktiken är det svårt att uppnå i dag. Det är komplexa frågor, komplicerade frågor, tekniska, juridiska och ekonomiska. Därtill kommer snabbheten i hanteringen och tidsbristen. Jag tycker att jag ser en tydlig konsekvens av det här. Att allt mer av presentation av regeringsbeslut och regeringsförslag, kontakt med omgivningen inklusive riksdagen, förhandlingar med omgivningen, delegeras från statsrådet till de politiska tjänstemännen, kanske framför allt till statssekreterarna. Och därför har statssekreterarna successivt blivit allt viktigare som politiker, ett slags viceministrar. Samtidigt är de konstitutionellt sett

fortfarande tjänstemän, ansvariga enbart inför statsrådet, inte inför någon annan, inte ens inför den riksdag där de ofta uppträder i utskott, kommittéer osv. Därför är min slutsats att det är ofrånkomligt och t.o.m. önskvärt att statsråd kan delegera – ledamöter av regeringen kan delegera – både politiskt ansvarstagande och politiskt agerande. Man klarar inte av att möta alla de anspråk som ställs på en ledamot av en regering i dag. Men formen för delegeringen som den nu görs är inte bra.

**Tre rekommendationer.** Den första är att *minska antalet politiskt sakkunniga*. Behåll sådana bara på de rent politiska funktionerna som ligger utanför linjeorganisationen – ett informationssekretariat, en talskrivare (två om man vill köra i stereo), och en person som håller kontakt med partiet. Det är kanske fyra eller fem stycken.

Den andra är att *slopa de politiskt utsedda statssekreterarna*. Inrätta i stället – och det finns också sådana tankar i underlagen till detta seminarium som jag läst – en opolitisk högsta chefstjänst i departementen. En permanent statssekreterare kan man kalla det. Eventuellt med biträdande statssekreterare. Om det inte räcker till. Men det skall vara en opolitisk högsta chefstjänst. Och de skall svara för ledningen av arbetet i linjeorganisationen, skapa kanalerna in till de politiska beslutsfattarna, se till att alla tjänstemän har klart för sig hur hierarkin ser ut, rekrytera handläggare och personal osv. Och, vilket borde vara väsentligt, göra det möjligt att ha bättre kontinuitet i Regeringskansliets kompetens och kapacitet.

Gör man så här, uppstår frågan; hur gör man med den politiska delegeringen? Ja då har tanken kommit upp att i Sverige inrätta viceministrar i meningen rent politiska funktioner. Jag kan tänka mig att man gör en yttre krets av viceministrar, som tilldelas ett visst ansvarsområde upp till en viss ansvarsnivå och ingår i en yttre regeringskrets. Det som då är ett problem, konstitutionellt sett, är att dessa viceministrar borde ha rätt och skyldighet att framträda inför riksdagen. Att där försvara det ansvar de har, svara på frågor osv. Jag överlåter till den statsvetenskapliga expertisen att svara på om detta är möjligt i Sverige. Det kanske det inte är. I så fall får man göra något så hemskt besvärligt som att förändra våra grundlagar,



riksdagsordningen i varje fall. Men poängen är att det fortfarande är ministern, statsrådet, som har det konstitutionella ansvaret, som avgör delegeringens omfattning och innehåll. Man ändrar alltså inte på det kollektiva ansvar som en regering utsedd med dagens metoder har.

Ja, det tredje är inte så märkvärdigt. Den tredje rekommendationen är att *förbättra rekryteringen och ändra strukturen i personalomsättningen*. Och där tror jag det viktigaste är att karriärvägarna blir tydligare, mindre politiskt styrda, mindre godtyckliga sett ur den enskilda tjänstemannens synpunkt. Här tror jag att det finns förslag om att inrätta ett särskilt organ för tillsättning av cheftjänster i förvaltningen med öppen redovisning av krav på kompetens och meriter, utlysning av lediga tjänster osv. ända upp till generaldirektörsnivå. Det är mycket möjligt att det skulle vara ett sätt att lösa dagens problem. Det borde också bidra till att minska sammanblandningen av politiker- och tjänstemannarollen också ute i statsförvaltningen i stort. Man får klart för sig vilka motiv som har lett till att utnämningen fick ett visst innehåll.



### 3 Hur mycket regerande behöver vi?

*Anförande av Daniel Tarschys, generalsekreterare i Europarådet, professor i statskunskap och f.d. riksdagsman*

**Hur stort regeringskansli behöver vi?** Hur mycket regerande behövs det i samhället? Jag säger detta med en väldigt klar markering av att regerande inte är samma sak som offentlig sektor. Det är som bekant en omdiskuterad fråga hur stor offentlig sektor vi skall ha. Detta finns det olika uppfattning om till höger och vänster. Men det är något helt annat än hur mycket regerande vi skall ha. För det första därför att man kan ju regera på annat sätt än genom att ge ut pengar. Man kan regera genom att stifta lagar och man kan regera på många olika vis. För det andra därför att man kan också tänka sig, i alla fall teoretiskt, ett samhälle med en jättelik offentlig sektor med där det regeras ganska lite. Man kan också tänka sig ett samhälle med mycket liten offentlig sektor där det pågår ett fasligt regerande i den meningen att regering och riksdag håller på med en väldig massa saker. Det är alltså fråga om två olika ting. Med regerande menar jag då i stort sett aktiviteter från regeringen i form av försök att påverka och styra samhället på olika sätt. Frågan är: Hur mycket regerande behöver vi? Hur mycket har vi? Vad är det som bestämmer volymen av regerande i ett samhälle?

Man kan angripa det där från utbudssidan – vilken vilja finns det att regera samhället och man kan angripa det på efterfrågesidan – vilka krav på regerande ställs det på de styrande? Som jag ser det beror det på svaret på en helt annan fråga. Och min övertygelse är att utbudet är en mindre intressant sak än efterfrågan.

**Politiker lider av beslutsovilja.** Man klagar över politikerns vilja att lägga sig i allting. Men min erfarenhet i alla fall är att politikerns intresse för att styra är väldigt mycket mindre än samhällets intresse för styrning och alla de krav på styrning som riktas mot regeringen.

Min bild av politikerna är att de allra flesta av dem är ganska beslutsovilliga personer som draperar sin beslutsovilja i dådkraft. De undviker gärna att fatta beslut. Det är kul att vara statsråd, men det är inte fullt lika kul att fatta alla möjliga beslut, framför allt inte de obehagliga besluten. Och rätt många beslut *är* obehagliga, om inte för den ene så för den andre. Följaktligen har jag sett kanslihuset som en plats där tjänstemän jagar statsråden upp och nedför korridorerna och säger att nu måste vi *äntligen* ta beslut i den här frågan, medan statsråden värjer sig därför att de inser att de man kommer att göra sig ovän med den ene eller den andre genom att ta det där beslutet. Det här är självfallet inte helt generellt. Det är en personlighetssak. Det finns säkert en hel del politiker och statsråd är beslutsglada till sin läggning. Men många är det egentligen inte. De uppskattar funktionen – rollen – men mindre sysselsättningen. De utför arbetet att fatta beslut mera därför att det på något sätt ingår i uppdraget och det måste göras.

Jag har i det jobb jag har för närvarande bl.a. uppgiften att utnämna folk. Ofta är det en rasande massa interna sökande till ett jobb och bara *en* som jag kan plocka ut. Den tumregel som jag har formulerat för mig själv lyder: ”One appointment – ten disappointments”. Man har alltid flera besvikelser att hantera efteråt än man haft belåtenhet hos den eller de som är nöjda. Det här är något som också gäller för regeringen. Ni kommer säkert ihåg den berömda historien om Voltaire på dödsbädden som uppvaktas av en präst som säger: ”Nu äntligen herr Voltaire skall ni ändå inte ta avstånd från djävulen?” Voltaire säger att det här är nog ändå fel tillfälle att skaffa sig nya fiender. Det är något som gäller också för regeringar. Vare sig det är val som närmar sig eller något annat, så tycker de också att det är fel tillfälle att skaffa sig nya fiender.

Min gamla uppsats<sup>3</sup> som är utdelad inför det här seminariet handlar om försöken att reformera regeringen under de senaste 150 åren. Den beskriver en mängd olika försök som regeringen har gjort under årens lopp att skjuta ifrån sig beslut. Det här kan spåras långt tillbaka. Vi fick ovrätter från början, hovrätter på 1600-talet, en

<sup>3</sup> ”Regeringens styrformer” i Departementshistoriekommitténs rapport ”Att styra riket”, 1990.

högsta domstol på 1700-talet och en regeringsrätt i början på 1900-talet. Allt detta hade att göra med att regeringar vill avstå från att fatta beslut. Man skötta iväg en mängd frågor till domstols-beslut för att själv slippa ta i dem. Många decentraliseringsbeslut är av samma karaktär. Man försöker att undvika att gå in i olika ärenden, både därför att man anser sig överbelastad men också därför att man vill slippa ta i en massa besvärliga frågor. En röd tråd genom svensk förvaltningshistoria är att regeringen försökt puffa ifrån sig olika beslutskategorier. Det där går inte alltid så bra. En del av decentraliseringarna eller utlokaliseringarna av beslut kommer tillbaka som bumeranger. Vi har sett några exempel rätt nyligen, till exempel utvisningsärenden där regeringen har försökt att delegera beslut men likväl kommer dessa ärenden tillbaka därför att olika delar av allmänheten och de närmast berörda vägrar att finna sig i de utlokaliserade besluten. Det är ett starkt tryck på regerande som finns i samhället och det trycket kommer från många olika håll. Det kommer säkert från väljare men det kommer också från organiserade intressen av olika slag, vare sig det rör sig om frivilligorganisationer eller ekonomiska organisationer. En mycket stor del av efterfrågan på regerande kommer från näringslivet.

Här tycker jag att man kan iaktta en skillnad mellan å ena sidan näringslivets allra högsta organisationer som företräder en regleringskritisk linje - är emot att staten lägger sig i saker och ting och å andra sidan branschorganisationer inom näringslivet och enskilda företag som utövar en mycket stark efterfrågan på regerande. Ofta önskar de sig mer av regerande därför att de vill se konkurrensbegränsningar av olika slag. Det finns från den typen av organisationer, men också från fackliga organisationer och alla möjliga intressen, en ständig ström av krav. När man grubblar över Regeringskansliets dimensionering måste man därför, som jag ser det, ställa frågan: Hur skall Regeringskansliet vara organiserat så att man kan *stå emot* en mängd sådana här önskemål? Det finns säkert en del legitima önskemål, men det finns också ganska många illegitima önskemål om statlig styrning, som Regeringskansliet måste vara väl organiserat för att kunna bromsa. Motstående intressen måste vägas samman och Regeringskansliet måste ha kapa-

citet att analysera, att bena upp och att förstå konsekvenserna samt att sedan sälla i den stora strömmen av krav på regeringsinsatser.

**Regionalisering minskar inte denna tendens.** Man kan fråga sig om kravet på regerande avtar genom att vi fått också starka lokala och regionala instanser. Jag tror inte det. De föreställningar man har om att nationalstaten är under tryck, att den är hotad och att makten håller på att glida iväg både neråt och uppåt, både mot så att säga landsting och kommuner å en sidan och mot Bryssel å andra sidan. När de territoriella intressena har blivit bättre organi-serade under 1900-talet så har det snarast lett till ett ökat tryck på regeringen att lämna olika typer av direktiv, styrningsimpulser och liknande. Detsamma håller nu på att inträffa, tror jag, på europeisk nivå. Ju mer beslut som måste fattas i Bryssel desto fler beslut, fle-ra överväganden och fler analyser måste utföras i Stockholm. Att glida in i en större internationell integration minskar inte på något sätt styrtrycket på Regeringskansliet. Det här är inte något noll-summespel utan det är någonting som kan expandera på flera nivåer samtidigt. Jag tror att expansionen på de andra nivåerna just gör det ännu svårare att sköta ett regeringskansli och att lösa dess uppgifter. Här måste man ställa sig frågan: I vilken utsträckning är Regeringskansliet förberett för detta och kompetent för detta? Det är ingen originell synpunkt att Sveriges debut i EU inte har varit någon helt briljant föreställning. På många håll sägs det att vi inte riktigt lyckats göra oss gällande. I den mån detta stämmer tror jag personligen att det har att göra med att vi har en del att hinna upp vad gäller europakompetensen i Regeringskansliet, men kanske ännu mer ute i de instanser som sysslar med analys, forskning eller olika typer av bearbetning av skeendet ute i Europa.

**Regeringskansliet behöver analysresurser.** Nu kommer jag in på en fråga som är viktig när man funderar på regeringskansliets dimensionering. Vad måste ske inom väggarna och vad kan läggas ut i form av uppdrag utåt, till stabsorgan eller liknande? Det är ing-en självklarhet att man måste göra allting inom huset. Det går mycket

bra att se till att en del typer av arbeten, analyser, bearbetningen av verkligheten, av krav och av förslag läggs ut på olika organ.

Förvaltningsutredningen, som jag ledde en gång på slutet av 1970-talet, gav bilden att Sverige under 30 år hade befunnit sig i en oavbruten expansion och att policyutvecklingen hade bedrivits på så sätt att man hade låtit olika utredningar, olika myndigheter eller olika typer av organ hitta på nya fiffiga sätt att expandera det offentliga systemet. Nu stod man inför ettslags inbromsningsfas, där det var viktigt att försöka börja fundera över bättre resursutnyttjande, bättre hushållning, omprövning av vissa system, målanalyser osv. Och då var frågan om de existerande instanserna skulle klara av den uppgiften eller om de hade en inbyggd expansiv drift som gjorde att de inte alltid är så duktiga på att tänka i nya banor. Vi menade att det behövdes större resurser inom Finansdepartementet och inom de organ som fanns inom den räjongen – Statskontoret, Riksrevisionsverket och liknande instanser – så att man fick en större analyskapacitet med den här mera speciella inriktningen att fundera över ekonomi, rationalitet, måluppfyllelse och liknande. ESO:s tillkomst en gång i världen var kopplat till detta.

Det var då inte fråga så mycket om Regeringskansliets dimensionering totalt sett utan mera frågan om vilken del av regerandet måste ske inom sektoriella organ och vilken del som bör ske inom organ som har något slags allmänperspektiv på den offentliga utvecklingen och styrningen. Jag är inte i stånd att säga om det fortfarande råder obalans i det här avseendet. Men jag tror i varje fall att det är viktigt att vi har en sådan kapacitet i Regeringskansliet med annex att man där kan bedriva en omfattande och intensiv analytisk verksamhet. Till det kommer då en ny utmaning – att man också måste förmå att analysera europeiska förslag och förlopp och då inte bara utifrån svenskt perspektiv. Om vi någonsin skall kunna hävda oss i Europa måste vi också veta en hel del om, låt oss säga, Italiens, Spaniens, Portugals och andra länders behov.

Vi måste se vilka kombinationsmöjligheter det finns mellan svenska intressen och andra länders intressen. Vi måste vidare ha en ganska betydande perspektivhöjning för att kunna hantera den typen av frågor. De konkreta förslag som Kjell-Olof Feldt lade fram kan

jag i stor utsträckning ansluta mig till. Jag tycker att han har satt tummen på en öm och viktig punkt när han talar om behovet av bättre karriärvägar för opolitiska tjänstemän. Jag tror, liksom han, att man har gått lite väl långt i den politiska rekryteringen inom kanslihuset. Jag tycker den engelska modellen är ett gott ideal där inkommande statsråd omedelbart av den opolitiske tjänstemannen får ett tal i handen som är skrivet utifrån den nya inkommande regeringens program. Det innebär att den nye labour-ministern av en tjänsteman som förra veckan skrev konservativa tal, får ett perfekt labourtal som han kan hålla inför valfritt auditorium. Min erfarenhet är för övrigt att tjänstemän som är experter på sina sakområden i allmänhet vet mer om partiernas ståndpunkter i de olika frågorna än vad t.o.m. politikerna själva vet. Inte minst när uppdragen roterar i de politiska partierna. Vi bör nog pröva att ge en större vikt åt opolitisk expertis i Kanslihuset än vad vi gjort under senare år.



## 4 Ett urval debattinlägg

Efter dessa anföranden följde en allmän debatt. Vi återger här i starkt komprimerad form några av dessa.

### 4.1 Tjänstemännens kompetens

*Inlägg av Birgitta Hambraeus*

Jag har gjort erfarenheten i regeringskorridorerna, att opolitiska tjänstemän väldigt ofta faktiskt är politiskt engagerade och har varit med om att genomföra en viss ordning och anser inte att man kan vilja att ändra den. Kommer det då någon minister som försöker att ändra inriktning, så är det väldigt svårt att vända utvecklingen. Regeringen måste ju få anlita människor som faktiskt vill göra det som man själv har som mål.

### 4.2 Den eventuella konkurrensen mellan politiska och opolitiska tjänstemän

*Inlägg av Kjell-Olof Feldt som svar bl.a. på fråga från Erik Kärnekull*

Den professionalism man har som kriterium för utnämningar till chefer för statliga myndigheter, är inte främst vad vederbörande har gjort i sitt liv, om han har varit riksdagsledamot eller någonting annat. Det är inte det avgörande. Det avgörande är i stället professionalismen. Jag utgår ifrån att det kommer att vara behov för varje regering att människor som har utvecklat talanger och kunskaper

inom ett område i sin politiska roll skall kunna fortsätta som ämbetsman. Men det som gett upphov till diskussion är snara-re misstänkliggörandet av ett antal utnämningar som setts som rent politiska. Jag tror att de individer det har gällt som har utsatts för den här typen av kritik far ganska illa i sin nya roll, jämfört med vad som skulle gälla i ett system där det tydligare framgick vilka krav som ställdes och där man har en öppnare konkurrens i fråga om utnämningarna. Det var närmast det jag avsåg som någonting man borde kunna eftersträva. Transparens, som det heter i sådana här sammanhang, tror jag vore bra.

Får jag kommentera det Birgitta Hambraeus sade, så är det naturligtvis riktigt att det inte går att undvika att människor som söker sig till en så politiskt laddad miljö som ett regeringskansli kommer att ha med sig politiska uppfattningar. Det vore ganska hemskt, om vi krävde att de skulle vara helt nollställda i de avseendena. Många av dem söker sig naturligtvis hit därför att de är engagerade i vissa samhällsfrågor och vill arbeta inom detta område. Men det är viktigt att de har klart för sig att det kan uppstå problem t.ex. vid ett regeringsskifte. Om tjänstemannen inser att lojaliteten är mot den nya regeringen och inte mot den egna uppfattningen går det vanligtvis bra. Om han upplever en plågsam konflikt bör han söka förflyttning till en annan arbetsuppgift.

### 4.3 Delegationerna – ett effektivare alternativ till traditionella myndigheter?

*Inlägg av Åsa Sohlman*

Jag arbetar i Kunskapslyftskommittén. Jag vill i det här sammanhanget peka på en intressant företeelse som jag sett mer och mer av, nämligen delegationer. På det område där jag är verksam har vi haft någonting som heter Delegationen för kunskapslyftet. Den är en sorts länk mellan Regeringskansliet och myndigheterna. Men det är en ny variant, därför att man har tyckt att den här uppgiften inte kan läggas på verken. Dessa är för långsamma och för oflexi-bla. Men det relaterar också till målstyrningen, därför att, i alla fall som

målstyrningen har blivit på skolans område, så skall ju kommunerna genomföra utbildningen. Sedan så har Skolverket att utvärdera, följa upp och utöva tillsyn. Men allt detta utgör ett oerhört trögt system. Det är inte så lätt att regera om man sitter med ett system där det tar tio år innan det händer någonting. Då har man inrättat sådana delegationer som skall kunna föra ut regeringspolitiken lite snabbare, vid sidan av myndigheterna. Det tycker jag ock-så är en viktig sak att diskutera.

#### 4.4 EU-effekter på regeringsarbetet

*Inlägg av Daniel Tarschys bl.a. som svar på fråga från Anna Hedborg*

Det som slår mig när jag talar med svenskar som håller på med EU och med svenskar som företräder Sverige inför EU är att man i stor utsträckning begränsar uppgiften till nationell intressebevakning. Man har inte riktigt glidit in i rollen att vara en aktör i samspel med andra länder. EU – till sin natur – bygger på att det uppstår majoriteter av olika slag. De här majoriteterna ser väldigt olika ut i olika frågor och det måste vara en viktig strategisk fråga för Sverige att bestämma sig vilken majoritet man önskar ingå i i olika frågor och att underhålla tillräckliga hjärtliga relationer med tänkbara partners för att kunna vara en välkommen deltagare i olika diskussioner om hur de här majoriteterna kan se ut.

Där tror jag vi har en del kvar att åstadkomma och det har att göra med den grundläggande resursbasen i Sverige. Vi har hållit på med alla möjliga delar av världen under tidigare årtionden, men vi har inte ägnat oss åt Europa i någon större utsträckning. Det finns väldigt få i Sverige som kan Italien eller Spanien eller vissa andra länder som vi nu faktiskt måste samarbeta med väldigt intensivt. Jag skulle önska mig att vi funderade lite mer på resursbasen – hur den ser ut – liksom hur forskning och undervisning om olika länder, att det fanns större möjligheter för svenskar att åka ut på stipendier, överhuvudtaget att vi odlar ett större utbyte med vår närmaste

omvärld eftersom vi faktiskt tar så många beslut i unio-nen, som vi måste delta i.

## 4.5 EU-kraven och myten om förvaltningens självständighet

*Debattinlägg av Sten Heckscher*

Jag har sett det här systemet från olika håll. Jag är verkschef för andra gången nu och har haft alla sorters befattningar i Regeringskansliet, både med och utan politiska förtecken.

Först det här om EU. Om Sverige skall göra sig gällande i Europa, så tror jag att vi måste bli väsentligt mycket duktigare på förhandlingspolitik precis som Daniel Tarschys tidigare antydde. Då tror jag att en mycket viktig punkt är att göra klart för sig vad som är viktigt för de andra och inte bara vad som är viktigt för en själv. Det är egentligen grunden för en framgångsrik förhandling att veta vad som är viktigt för någon annan. Och där tror jag också att vi är lite handfallna och att vi lite för ofta söker oss till danskar, engelsmän och holländare i stället för att tala mer med t.ex. greker eller portugiser. I en så utpräglad förhandlingskultur som EU är, tror jag att det är ett starkt bidragande skäl till att vi kanske inte riktigt gör oss gällande efter förtjänst.

För att försöka säga något om för stort, för litet eller lagomt så är det ytterligare en dimension som måste in och det är hur man betraktar sin förvaltning. Vad är en förvaltning i relation till ett regeringskansli? Där har ju Daniel Tarschys gjort förtjänstfulla försök att bekämpa myten om förvaltningens självständighet. Men den är dessvärre ändå lite väl spridd. Vad man glömmer bort är att de avseenden i vilka förvaltningen är självständig, närmast bör beskrivas som undantag från huvudregeln som faktiskt är lydnessplikt. Förvaltningen är en del av statens styrande verksamhet.

Rättstillämpning och myndighetsutövning utgör alltså som bekant de undantag man inte skall hålla på med från regeringens sida. Men när det gäller t.ex. att vara stabsfunktion till en regering så kan man ju faktiskt använda en förvaltning och göra det med varierande

framgång, Ett viktigt kriterium på om en regering lyckas bra är i vilken utsträckning regeringens ledamöter begriper på vilket sätt de faktiskt kan utnyttja sin förvaltning; att låta den svara för analysarbete, förberedelsearbete m.m. Gör man det tror jag inte att det är problem med ett relativt litet regeringskansli. Men i de fall man försummar det, så är man ju i klistret, särskilt om man som ledamot av denna regering också är ett offer för myten om förvaltningens självständighet. Och det vet jag, att den myten åtminstone tidvis har varit spridd även i regeringen.

När det gäller internationella förhandlingar, tror jag inte att det är så farligt att Sverige har en annan förvaltningsstruktur än de flesta andra länder när det gäller relationen regering–förvaltning. Men det förutsätter då att man utnyttjar sin förvaltning, där många av de funktioner som i andra länder ligger i ett regeringskansli faktiskt finns hos oss i förvaltningen. Vidare måste man göra det fullständigt glasklart för dem som finns i förvaltningen att i det ögonblick dessa tjänstemän tillfälligt lämnar det här landet för att förhandla för Sverige i EU, så representerar de inte längre sin myndighet konungariket Sverige.

#### 4.6 Tjänstemännen, politikerna och behovet av regeringspolitik inom olika politikområden

*Debattinlägg av Nils Gunnar Billinger*

Jag vill börja med att bekräfta det Daniel Tarschys sade att ofta är det så att tjänstemän kan politiken bättre än åtminstone nytillsatta politruker eller informationssekreterare. Men sedan är det frågan om hur använder man den här kunskapen.

Låt mig erinra om en inblick som jag fick förra året när jag hade ett uppdrag av regeringen att utreda Fiskeriverket och fiskeripolitiken. Det visade sig vara ett litet mikrokosmos av hur ett regeringskansli, myndigheter och EU fungerar. Vi frågade oss i utredningen hur regeringen i EU-arbetet använder sig av sina myndigheter. Det visade sig att det här fanns ett stort behov av att regeringen

använde sig av sin myndighet för att driva ett effektivt arbete. Problemet var bara det att det fanns ingen politik. Det fanns ingen politik så myndigheten stod där ganska vilsen och visste inte vad den skulle göra. Och när man då gick tillbaka till kanslihuset och frågade både politiker och tjänstemän så var det ingen som ville ta tag i det. Tjänstemännen skyllde på den politiska ledningen och sade att det fanns ingen politisk beställning. Och politikerna hade inte tid att formulera någon politik på det här lilla området. Och min poäng är då att för att samspelet mellan myndighet och regering skall fungera måste det finnas en politik. De opolitiska tjänstemännen som finns på olika ställen måste ges möjlighet att skriva PM, att fundera på och att kräva av cheferna att det fattas beslut. Då kan det fungera. Jag säger inte att det är så här i allmänhet, men på många håll saknas policy och långsiktiga mål.

#### 4.7 Ämbetsverkens självständighet och mängden av partiståndpunkter

*Inlägg av Daniel Tarschys*

Politikerna har svårt att hålla reda på alla partiståndpunkter som finns. Partiståndpunkterna har ökat kraftigt i omfång under årens lopp. För 20 år sedan var de relativt få. I dag har partierna en stor mängd ståndpunkter. Eftersom politiker sedan blir tillfrågade om vad partiet tycker om ditt och datt, så är det ett ständigt frågande runt om i riksdagshuset: Vad tycker vi om ditt? Vad tycker vi om datt? Ofta finns det bara någon enda som vet, så man måste gå till den personen, som sitter inne med monopolkunskapen, och om man sedan då har skiften på de här portföljerna – vilket man ideligen har – så måste nya läras upp i vad partiet tycker. Det är ofta de opolitiska tjänstemännen som kan hålla ordning på vad det är partierna tycker. Jag fick när jag var ny ledamot eller ordförande i något utskott, alltid förhöra mig hos tjänstemännen vad det var partiet hade sagt tidigare i olika frågor, där jag önskade se till att inte kontinuiteten bröts, åtminstone inte omedvetet.

Den andra punkten jag vill ta upp är detta med ämbetsverkens självständighet. Det finns ett problem om man går för långt i att driva linjen om självständiga ämbetsverk och det är det att statsråden har inte något ansvar för vad som händer i förvaltningen. Man möter då i riksdagen ständigt ministrar som duckar när man ställer dem till svars för något som inte fungerar i samhället. Det där är inte mitt bord, heter det, för det ankommer på den eller den myndigheten. Till slut finns det inte någon möjlighet att dra någon till ansvar. Man får en slags administration i ett lufttomt rum, fredad från all kritik. Skall den demokratiska ansvarskedjan fungera, så krävs det att det finns vissa möjligheter för regeringen att påverka förvaltningen i olika frågor. Men då måste man se till att man konstruerar former som gör att det inte uppstår hack i hela det här systemet av ansvar och beslutanderätt.

#### 4.8 Om statssekreterarrollen och medias styrning av den politiska agendan

*Debattinlägg av Gun-Britt Andersson*

Jag har varit med om övergången till ett regeringskansli och diskussionen om rollerna. Vi kom då ändå fram till att vi inte skulle ha en modell med statssekreterare, som en högsta opolitisk tjänsteman i departementen. I stället gjordes statssekreterarfunktionen *mer* politisk. Vi vill försöka hålla fast vid att hålla kontakten mellan den politiska agendan och styrningen av apparaten, departementen och myndigheterna. Men det här är ju ett problem som vi diskuterar.

Vad som förvånar mig är att ingen här har nämnt hur mycket av den rent politiska agendan i dag som styrs av media och hur politiker förhåller sig till media. Ibland är det som om en del tyckte att politik vore lika med taktik att komma ut och synas och hela det här. Ibland kan också folk inom Regeringskansliet i ganska framträdande positioner prata om politik som om det vore någonting annat än att ordna någonting för samhället. Vi ägnar oss åt dagsagendan men vi tappar lite grann av det där; hur styr man riket väl i en intensivare omvärld än vad vi har haft? Och då tror jag att vi

ändå haft ambitionen när vi har pratat bland statssekreterarna att vi inte skulle låta politiken sväva iväg i någon mediesfär för sig och tappa kontakten med apparaten utan att försöka hålla ihop det. Jag tror att man måste tydliggöra de här två funktionerna, det politiska, det dagsaktuella, det alerta, det som skall in på första platsen i TV osv. och det här att styra riket väl. Och då tror jag att det är lite farligt att skilja på dem. Det var den slutsatsen som vi kom fram till.

#### 4.9 EU-agerande och karriärvägarna i Regeringskansliet

*Inlägg av Michael Sohlman*

Jag vill ta upp två frågor. Det ena är EU-agerandet. Poängen är att det krävs snabb kommunikation och gemensam beredning som skulle kunna ge slagkraft åt agerandet. Detta har uppenbarligen inte inträffat i Bryssel. Vad som ligger bakom detta vet jag inte. Det skulle förvåna mig om Finland, när de gick in i det här, hade bättre kunskaper om Grekland, Spanien och Portugal än vad vi skulle ha kunnat mobilisera.

Den andra frågan rör ökad kontinuitet och permanens i kanslihuset i form av stabila karriärer med bäring på styrningsproblematiken. Inom näringslivet och inom forskningen finns det ett begrepp som är á la mode nämligen; ”corporate governance”, ägarstyrning. Det här är något man läser om dagligdags, ökat medvetande om styrningsproblematiken från ägarna via bolagsstämman, på styrelsen, VD etc.

Anlägg nu det här perspektivet på den offentliga sektorn och jämför med den privata. Vi kan då se det så här: alla vi svenskar, äger mycket stora tillgångar. Vi väljer en riksdag som skall styra dessa tillgångar åt oss. Den väljer en regering som transmitterar det här ägaransvaret och så hamnar det antingen i form av regleringar som drabbar värden, som påverkar värden eller direkt styrning av stora ekonomiska intressen; affärsverk etc. Och hur ser den här kedjan ut? I ena fallet – på marknaden – är det ett antal ägare assisterade av en armé av analytiker som dagligdags följer vad som



händer. Det här går ju att transmitta till en bolagsstämma som har en styrelse, ofta bestående av personer med mycket lång vana och kompetens, i alla fall i de framgångsrika företagen, de andra slås ut. Man har i regel en god rutin för att få fram kompetent personal som leder den operativa verksamheten. I det andra fallet har vi då statsråd som kommer in med kunskaper, men sällan – och med rätta sällan – med kunskaper om den operativa verksamheten. Det kommer in statssekreterare med relativt begränsad erfarenhet av systemet. I bästa fall har man departementsråd som har ägnat frågan kanske två-tre år och sedan har man en ung medarbetare som håller på med det i 1–1/2 år tills han finner en bättre sysselsättning med dubbel lön någon annanstans. Vad har – i den här kedjan – den operativa ledningen ute på den verkställande myndigheten för stöd, hur ser motsvarigheten till den kompetenta styrelsen ut i den här kedjan?

Hela det här resonemanget är ytterligare ett argument för Kjell-Olof Feldts och Daniel Tarschys' tanke att ha en "permanent secretary"-funktion och en stabil kår av civil service-personer av engelsk modell. Avslutningsvis – för att återknyta till EU-resonemanget – vad jag hört finns det ingen administration som kommer i närheten av den brittiska när det gäller att hantera sakinnehållet i Bryssel.

#### 4.10 Om hur det blev politiker i Regeringskansliet

*Inlägg av Kjell-Olof Feldt*

Det kanske är att begära för mycket att jag skall tolka ut vad olika regeringar har gjort under de senaste 20 åren. Men det är ingen tvekan om att en stark drivkraft när en ny regering trätt till är att ha pålitliga personer på viktiga poster. Eftersom det trots allt finns en ämbetsmannatradition i Regeringskansliet, man byter inte ut departementsråd som man byter skjorta, blev då lösningen för att skapa denna pålitliga kader, att man plockade in nya funktioner.

Jag tror det började redan på 1960-talet. Vi fick en ny funktion som kom att kallas planeringschef, vad vederbörande skulle planera det var statsrådets politik. Jag tror att den stora omsvängningen – och det har andra vittnat om – kom vid regeringsskiftet 1976. Det hade suttit ett socialdemokratiskt regeringskansli i över fyrtio år – och då tänkte den nya regeringen att här är de så inkörda på socialdemokratisk politik och tänkande, så vi kan inte vänta oss lojalitet mot en borgerlig regering, alltså tryckte man in ett antal politiska tjänstemän. Vi fortsatte sedan i vår tur på den linjen. Men jag började lida av det där, av det skälet att jag såg att linjeorganisationen började fungera sämre. Därför ansträngde jag mig att se till att de så att säga vanliga tjänstemännen hade direktaccess till mig när de skulle föra fram sina ärenden. Jag godtog inte att det dök upp någon politisk sakkunnig som sade: nu tar jag hand om den här frågan. Jag lät inte ens statssekreterarna göra det. Alla måste veta att de var en del av organisationen, att de var en del av beredningsarbetet och skapade beslutsunderlaget.

Detta ledde till att en del av de politiskt sakkunniga tyckte att de hade alldeles för lite att göra. Allt eftersom tiden gick upptäckte jag att detta inte var bra för departementet och för mina egna möjligheter att få fram ett bra beslutsunderlag i alla lägen. Hur lojala och duktiga alla än var så skar de två kulturerna in i varann på ett sätt som gjorde att effektiviteten gick ner.

#### 4.11 Kollektiva beslut i regeringen och om utnyttjandet av myndigheterna

*Debattinlägg av Hans-Eric Holmqvist*

Först en kommentar kring det här om att lägga det politiska ansvaret på flera. Jag ser det som ett hot mot en viktig beståndsdel faktiskt i vårt statsskick och det är det kollektiva beslutsfattandet. Regeringen är ett kollektiv. Och det fungerar ganska bra i dag. Regeringen är faktiskt ett ganska litet och oftast ett ganska väl sammansvetsat gäng, som känner att de har ett gemensamt ansvar för att lösa olika problem. Det underlättas av att man träffas i stort sett

varje dag och äter lunch osv. och att man har ganska gott om tid för längre gemensamma diskussioner i angelägna frågor. Jag tror att det där är oerhört viktigt och det är någonting som man riskerar förlora om man skulle göra fler till ministrar, viceministrar osv. som företräder regeringen i olika sammanhang. Det tror jag är en utveckling som vi inte skall sträva efter. Sedan kan man fundera på det där med hur många politiska tjänstemän man skall ha? Jag tycker på något vis, eftersom det är den rollen jag har haft i Regeringskansliet, att den viktiga funktionen faktiskt för oss som är politruker ju lite grann är att hindra den politiska smutsen från att träffa den ordinarie organisationen.

Skulle man minska antalet politiska tjänstemän, och det kanske man skall göra i någon utsträckning, då hamnar man i den situationen. Jag tror ändå att vi närmar oss lite grann ett spoilsystem. Då måste ändå den tillträdande regeringen ha större möjligheter än man har i dag att byta ut cheftjänstemän i Regeringskansliet därför att den ordinarie organisationen, varit väldigt mycket involverad i det politiska beslutsfattandet. Sedan är det självklart att det är statsrådet som har det politiska ansvaret att fatta besluten och inga andra. Även om man ibland kan se exempel på annat.

Sedan vill jag instämna i vad andra tidigare tagit upp, nämligen att vi är oerhört dåliga på det här med att utnyttja myndigheterna rätt. Det handlar mycket om att det finns överdriven respekt för att myndigheterna har ett självständigt liv. Det ligger naturligtvis lite också i detta av managementfilosofi att man skall inte ge sig in för mycket i detaljer även om det inte är fråga om myndighetsutövning. Det är väl kanske klokt att Regeringskansliet inte ger sig in för mycket i detaljer om hur myndigheterna sköter sin verksamhet. Men man har stora möjligheter. Och framför allt att efterfråga saker. Det finns oerhört mycket information som är mycket lätt att få tag i, men som ibland inte efterfrågas. Tyvärr, måste jag nog erkänna, kan det nog också bero på att man faktiskt inte riktigt vet vad myndigheterna gör.

Och detta för mig in på en annan fråga, nämligen att ha bättre uppföljning och kontroll över myndigheterna, att följa verksamheten och veta vad som sker. Och där, tror jag, att det behövs mer

resurser än vad vi har i Regeringskansliet i dag. Jag ser en viss risk för att man med hänsyn till vad som kan se illa ut eller bra ut i media, handlar så att man inte har de resurser man faktiskt behöver ha i Regeringskansliet.

#### 4.12 Om behovet av viceministrar

*Inlägg av Kjell-Olof Feldt*

Jag tror att ett missförstånd möjligtvis uppstått. Jag föreställer mig inte att dagens tjugomannahövdade regering skulle utvecklas till att bestå av 60 personer. I och för sig är det en illusion att en styrelse med 22 ledamöter skulle vara något särskilt bra beslutsorgan. I själva verket fungerar inte svenska regeringar så som styrelser gör i normala fall. Det vill säga där alla besitter samma insikt om beslutens innebörd, bakgrund och beredning. Utan det är oftast två eller tre personer som har stuvat ihop det hela och resten instämmer i förhoppningen om att det blev någorlunda rätt. Så måste det vara, när uppåt 1000 ärenden passerar regeringens bord varje vec-ka. Det gör att det är inte när regeringen sitter ner vid sitt bord som besluten i realiteten fattas utan det sker i helt andra konstellationer. Observera då att en väldigt ofta återkommande konstellation – i alla fall under 1980-talet – var att man tillsatte grupper av statssekreterare som fick reda ut problem som statsråden inte hade tid att hantera. Det ledde till att statssekreterarna fick ett stort inflytande. På den borgerliga tiden i synnerhet brukar man tala om vilken makt statssekreterarna hade. Jag är inte ute efter någonting annat än att möjligen klargöra att det här är en ny politisk beslutsnivå som har uppstått under 1970-, 80- och 90-talet i det svenska regeringskansliet, där statssekreterarna är en politisk maktfaktor och spelar en självständig politisk roll vid sidan av statsråden. De måste göra det för det ligger inte inom den fysiologiska gränsen för en minister att klara av allt det som måste göras.

Sedan kan jag lägga till att nu har jag under åren i exil fått lite grann myndighetsperspektiv. Jag har suttit i några myndighetsstyrelser, och det är alldeles uppenbart att i den mån departementen

anser sig vilja och kunna styra myndigheterna så saknar de i många fall kompetens att göra det. Och det tror jag beror mycket på det Mischa Sohlman berörde om den snabba genomströmning-en och den felaktiga personalomsättningen vi har i Regeringskansliet. De riktigt duktiga hamnar ofta på höga chefsposter i myndigheterna. De som verkligen har lärt sig något försvinner dit. De som blir kvar har då sämre förutsättningar för rörlighet helt enkelt om jag uttrycker mig försiktigt. Sedan kommer de nya som skall läras upp från början. Med de krav vi nu ställer på just själva styrningen av förvaltningen kan Regeringskansliet inte möta rimliga anspråk i dag. Det gjorde det kanske inte förr heller, men nu är det i varje fall väldigt tydligt.

#### 4.13 Sammanfattning av debatten

*av Anna Hedborg*

En mycket sammanfattad sammanfattning; Jag har hört flera i debatten betona behovet av att det måste finnas en politik inom ett samhällsområde. Annars kan det gå hur som helst med besluten.

En annan slutsats skulle vara att mycket av denna politik måste utformas av tjänstemän. Skall tjänstemännen räcka till i dessa moderna tider är kontaktytan mellan myndigheter och departementet en viktig fråga när det gäller kanslihusets kapacitet.

Sedan är det väl inte precis alldeles glasklart hur det skall se ut runt själva toppen. Det kanske har något att göra med det faktum att Regeringskansliet är mycket speciellt på det sättet att det bara är på topp man bestämmer. Ingen annanstans i hela samhället ser det ju faktiskt ut på samma sätt.



## II      Politiker- och tjänstemanna- rollerna

### 5      Debattinledning

*av Leif Lewin*

Enligt en grundsyn som jag tror förenar de allra flesta som sitter i detta rum, finns i teorin en skillnad mellan politiker och tjänstemän. De förra får hämta sina mandat från väljarna, vilkas politiska värderingar de skall företräda. De senare, tjänstemännen, skall komma med beslutsunderlag och skall kunna tjäna vilken färg som helst som får väljarnas förtroende. Men i praktiken så vet vi, som framgick av diskussionen, att de här gränserna suddas ut. Och vi nämnde också, att särskilt efter regeringsskiftet 1976 som uppsatsen av Roland och Thomas Pålsson<sup>4</sup> också påpekar, så har det skett en betydande sammanblandning av de här rollerna. För mig har det till exempel alltid tett sig underligt att de politiska rådgivarna kallas sakkunniga. Det borde väl egentligen tvärtom vara en beteckning på tjänstemän. Å andra sidan tycker jag mig också se en omvandling i den andra riktningen – jag har i en bok som jag givit ut i dessa

<sup>4</sup> ”Ämbetsmän och politiker – inför nästa steg i förvaltningspolitiken” av Roland Pålsson och Thomas Pålsson. Underlag till ESO-seminariet ”Regeringskansliet inför 2000-talet”. Se även bilaga 1 i denna rapport.

dagarna tolkat vår tids demokratisyn som en bekännelse till en styrelse av kompetenta – politikerna förvandlas till experter som drar sig tillbaka till det slutna rummet och fattar kloka beslut utan att störas av populistiska krav. Under betoning av att resultaten, de goda konsekvenserna är det viktigaste, sker en förvandling av demokratin i en elitistisk riktning. Går det mot den bakgrunden att ta-lå om lyhörda folkrepresentanter respektive opolitiska tjänstemän? Och bör vi ha en sådan ordning?



## 6 Uppsatsen ”Ämbetsmän och politiker – inför nästa steg i förvaltningspolitiken”

### 6.1 Opposition

*av Torsten Svensson*

Flera av er har redan varit inne på några av huvudpunkterna här, så lite grann blir det en upprepning. Även om nu rubriken pekar ut förhållandet ämbetsmän och politiker, så är uppsatsen av Roland och Thomas Pålsson<sup>5</sup> fokuserad på ämbetsmännen. Utgångspunkten är att förändringar i omvärlden som förändrad förvaltningspolitisk ideologi, målstyrning, ramlagstiftning, decentralisering av välfärdsstaten till kommunnivån, EU-inträdet, internationalisering och liberalisering, dvs. en mängd olika omvärldsförändringar, påverkar förvaltningen i allmänhet och departementstjänstemän och ämbetsmän i synnerhet. Frågan är då vad de här omvärldsförändringarna föranleder för förändringar av ämbetsmannarollen. Författarna hävdar att vi har fått oklara gränser mellan politik och förvaltning, krav på ökad självständighet från ämbetsmannens sida liksom krav på ökad kompetens och rörlighet. Det här är förändringar som måste mötas och i den här otrygga världen vill författarna, som jag uppfattar det, stärka ämbetsmännens autonomi och avskildhet från

<sup>5</sup> ”Ämbetsmän och politiker – inför nästa steg i förvaltningspolitiken” av Roland Pålsson och Thomas Pålsson. Underlag till ESO-seminariet ”Regeringskansliet inför 2000-talet”. Se även bilaga 1 i denna rapport.

politikerna. De säger att det är angeläget att ämbetsmannakåren inte framstår som politiserad och att inte föreställningen om att den bör struktureras om vid varje ny sammansättning av regeringen uppstår.

Vidare hävdas i uppsatsen att man bör se upp med tendenser som kan leda till att ämbetsmannakarriären ter sig mindre lockande. Möjligen skulle man med en liten tillspetsning och en smärre övertolkning kunna säga att det faktum att den politiska legitimiteten är i dalande, leder författarna till frågan hur vi skall göra för att detta inte skall drabba också tjänstemännen.

Huvudbudskapet i framställningen är att vi skall ha en tydligare åtskillnad mellan politisk roll och ämbetsmannaroll och där preciserar man ett antal olika krav eller förslag, om att utnämningmakten stramas upp, att tjänstetillsättningen avpolitiseras i någon mening, så att man skaffar sig ett övergripande beredningsorgan för de opolitiska tjänstemännen men också ett särskilt beredningsorgan för politiska poster med offentlig ansökningsprocess. Detta innebär att två olika rekryteringsgångar och typer av anställningar berörs, dels den för de opolitiska tjänstemännen, dels den med tidsbegränsade kontrakt för de politiskt tillsatta. Man diskuterar också ett införande av karenstider för övergångar mellan de olika sektorerna. Man vill omvandla statssekreteraren till en viceminister och tillskapa en ny opolitisk statssekreterare, åtminstone för man framförslaget att man skulle kunna göra så. En etikkod för tjänstemän diskuterar också och en något vag idé om hur man bör komplettera den svenska förvaltningsmodellens åtskillnad mellan departement och verk skisseras liksom ett förslag om stipendier för studier.

Jag skulle vilja påstå att det är ett ganska stort gap mellan författarnas ganska allmänna och abstrakta problembeskrivning och de konkreta förslagen som i realiteten kommer att behandla personalpolitiken. Jag har läst rapporten som ett förvaltningspolitiskt inlägg om hur vill vi förändra förvaltningen i sin helhet men den handlar primärt om ämbetsmän så det är lite orättvist läst, inser jag.

Expertkunskap är makt. En första viktig fråga, gäller tjänstemännens starka politiska betydelse. Den här åtskillnaden som man försöker göra, är syftet med den att man vill återupprätta den opolitiska tjänstemannen och återupprätta det som skiljer mellan politik

och förvaltning? Jag är lite tveksam om man lyckas med det. Man kommer inte genom detta åt problemet att tjänstemännen faktiskt är starka politiska aktörer. Det är inte genom bristande neutralitet eller genom att tjänstemännen är politiskt rekryterade som de får den politiska makten. Den får de i stället genom expertkunskap.

Nu finns det i och för sig vittnesmål om att kontinuiteten börjar brista och kanske också expertkunskapen. Men i den mån någon av de här parterna har något överläge så har ju här sanningsvittnen rest sig upp och redogjort för vad som inträffar när man inte har någon uttalad politik. Då riskerar politikern att i hög grad bli påverkad av tjänstemän som inte bara ger råd utan också vet vad som är problem, vad som bör åtgärdas och vad som inte heller går att åtgärda. Det krävs därför åtskilligt av politiskt ledarskap för att faktiskt kunna styra.

Jag gissar också att den här risken ökar i takt med att man får svaga politiska regeringar. Svaga politiska regeringar, liksom många skiften på de politiska posterna gör att det blir ryckigt och att man får hela tiden nya gäster i tjänstemannakåren. Förslaget här, med tydligare rollfördelning och kanske starkare identitet och professionalitet kanske de facto leder till att ytterligare förstärka tjänstemännens makt. Det är kanske bra att man har en kontinuitet och att man skiljer de här rollerna åt. Samtidigt är då den viktigaste frågan: Hur får vi politikerna att våga fatta beslut och våga ha idéer? För det är det det handlar om och huruvida man också kan styra. Ett förslag som förs fram är det här med viceministern – att dela upp departementsledningen i en opolitisk och en politisk, en viceminister och en statssekreterare. Och det kan kanske vara en bra idé. Är det emellertid så att man får svaga koalitionsregeringar och kombinerar det med flera politiska poster, så kan det ytterligare öka vagheten i styrningen av tjänstemännen.

Intresseorganisationerna är glömda i framställningen.

Något som delvis missas i uppsatsen är att beskrivningen av den självständiga förvaltningen hamnar lite i skymundan och en stark maktfaktor i svensk förvaltning helt glöms bort, nämligen intresseorganisationerna. Många här vittnar om att det finns en ganska stark relation mellan regering och förvaltning. Men man kan

också se i takt med avreglering, bolagisering och liknande reformer att det finns ett flertal myndigheter som byter roll och snarare fjärrar sig från Regeringskansliet. Och om vi har en stark ämbetsmannagrupp skild från politikerna men med makt att formulera problem och lösningar blir de också en viktig måltavla för intressegruppers lobby- och opinionsverksamhet. De intressen som genom förvaltningsutredningarna de senaste åren har flyttats ur ledningen för myndigheterna bedriver ju fortfarande sin lobbyverksamhet och tillsammans med myndigheterna kan de mycket väl utgöra en maktfaktor.

I några uppsatser vi nyligen har publicerat vid statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet, betraktar vi också verken som parter, offentliga parter vill säga, men likväl sådana som har idéer om hur regeringen bör bedriva politik och som också lobbar gentemot regeringen. Och även om de traditionella intressegrupperna formellt kastats ut ur kommittéer och ämbetsverk på svensk botten så har de också etablerat sig i Bryssel och dras in i EU-byråkratins olika beredande organ den vägen. Så det är fullt möjligt att de åter kommer att delta i beredningen av EU-frågor som arbetsmarknadspolitik och liknande.

Något kort om den omvärldsförändring som beskrivs i uppsatsen. Jag tycker att den möjligtvis är lite vag. Här pekar författarna på viktiga faktorer, men man pekar aldrig riktigt ut vad som leder till vad. Är det så att alla olika typer av förändringar leder till just samma sak så att man måste ha ökad professionalitet osv. En mängd olika förändringar skulle kunna leda till olika lösningar. Flera har varit inne på vad för slags förändringar som kan följa av EU-inträdet. Vad händer med förhållandet mellan departement och ämbetsverk? Även om många påpekar att det är en myt att vi har en åtskillnad mellan ämbetsverk och departement, så är det åtminstone någonting som vi har – skall vi överge den modellen så skall vi överge den i ordnade former. Jag finner då att man i uppsatsen pekar ut som ett problem att verks- och myndighetsrepresentanter i praktiken representerar svenska regeringen. Det är i alla fall så att man tvingar samman myndigheter och departement i en koordinering som nödvändigtvis gör att de här enheterna på sikt kommer att

kunna smälta samman. Till vad för slags profession leder EU-inträdet? Författarna pekar ut det framtida kompetensbehovet i termer av ökad flexibilitet i en snabbt föränderlig omvärld. Men är det inte så att EU-byråkratin och förhandlingarna inom EU kommer att göra att vi framför allt får en juridifiering av ämbetsmanna-kåren. Det är den typen av specialisering som kommer till. Och det är ganska skilt från den idé vi haft om situationsanpassning, ser-vi-ce och flexibilitet i förvaltningen.

## 6.2 Inlägg från författarna

**Thomas Pålsson:** Låt mig först kommentera det här med viceminister och statssekreterare. Det har varit en oerhört intensiv diskussion i Finland om att införa en viceministerbefattning. Socialdemokraterna vill stanna vid opolitiska statssekreterare och den konservativa sidan i Finland vill ha viceminister. Men hela diskussionen bottnar i det som är orsaken och det som Kjell-Olof Feldt tidigare tog upp. Man hinner inte med EU-arbetet. Det gäller inte alls att man vill ha fler ministerposter att dela i en koalitionsregering, utan just detta att inte man hinner med. Och det är av ungefär samma orsak som vi går in i den här diskussionen; att man hinner inte med den politiska styrningen och det behövs någon form av biträdande minister.

Om vi sedan går in på relationen ämbetsverk och regering har många här sagt att modellen fungerar bra. Jag har själv deltagit i utredningen om den frågan ett år efter medlemskapsinträdet. Vi kunde konstatera att det inte var några större problem. Men det finns dock problem som vi pekat på i uppsatsen. Den dag delegaterna lämnar landet så är det ministerstyre och det får komplikationer och departementen behöver använda sig av personal från verken. Detta ökar den klassiska konflikten mellan handläggande departementsråd och verkschefer. Där finns en intressekonflikt som har ökat kraftigt efter medlemskapet. Här händer det någonting och det skapar svårigheter för de tjänstemän som arbetar i verken. Är man organisatoriskt underställd regeringen – man är ju

konstitutionellt underställd statsrådet – men vad är egentligen ens konstitutionella ansvar? Vem är ens arbetsgivare? Här ser man vissa problem som måste lösas.

**Roland Pålsson:** Vi har i salen Peter Ehn som just doktorerat på en avhandling om maktens administratörer. Låt mig låna ett uttryck som han använde när han karakteriserar utvecklingstendensen i relationen politiker–administration, politiker–ämbetsmän, nämligen att utvecklingen går mot en politiker–tjänstemannahybrid. Det är ju det vi har talat om här och mot det ställer jag den fråga som Torsten Svensson drog upp om hur man skall värna den gamla föreställningen om den opolitiska tjänstemannen. Det har vi verkligen inte velat göra, därför att jag tror det är en riktig bedömning att utvecklingen går mot en sådan här politiker–tjänstemannahybrid. Men då kvarstår naturligtvis den problematik som berörts tidigare vid regeringsskiften. Får man snabbare regeringsskiften, vilket tendensen går mot i dag i samhället – då är det klart att man kan hamna i en utveckling som frestar till en övergång till någon form att partiell växling av ledande ämbetsmän och det är ju det vi argumenterar mot och tycker att man bör undvika. Men det går ju heller inte att blunda för problemet som Birgitta Hambraeus berörde här, att det blir starka bindningar mellan en tjänstemannastab och en regering som sitter länge. Det uppstår då lojaliteter som är ett problem för en nytillträdande regering. Man får också ha en tjänstemannaetik som gör att när en konflikt av allvarligt slag uppstår för tjänstemannen att vara verkställare på ett visst speciellt område där vederbörande är sakkunnig, så bör denne söka sig till en annan uppgift.

## 7 Politiker och tjänstemän – några personliga reflexioner

*av Anitra Steen*

När vi diskuterar den här rollfördelningen så får diskussionen lätt ett elitistiskt drag. Det verkar som om politiker ofta symboliserar någonting som är okunnigt, populistiskt och kortsiktigt medan vi som tjänstemän symboliserar det som är kunskapen, det är tjänstemännen som besitter den opolitiska sanningen.

Ett annat perspektiv på det här med ämbetsmannarollen är i funderingar kring förvaltningspolitiken. Det är lite svepande akademiska diskussioner i det här, både i förvaltningspolitiska kommissionen och i direktiven vi gav den utredningen. Jag som har arbetat som tjänsteman i Regeringskansliet länge, hade svårt att i alla delar känna igen mig i de problemställningar och de frågor som kom upp. Jag kanske såg på svårigheterna i tjänstemannarollen på annat sätt. Låt mig berätta om mina erfarenheter i de olika roller jag har haft i Regeringskansliet.

Jag började i slutet av 1980 som departementssekreterare och så småningom departementsråd i Finansdepartementet på budgetavdelningen. Som tjänsteman där kan man säga att man i alla delar går rakt in i politiken. Med glatt mod gick vi in och gjorde många politiska överväganden. Vi diskuterade faktiskt i anslutning till budgivning, hur en politik skulle utformas. Detta därför att vi naturligtvis var missnöjda med hur fackdepartementen skötte sina uppdrag. Jag kommer ihåg en gång när jag som tjänsteman tillsammans med mina medarbetare i budgetsammanhang föreslog Utbildningsdepartementet ändringar som i princip innebar ett utbildningspolitiskt program. Dagen efter så kunde man läsa i Af-

tonbladet att Kjell-Olof Feldt hade yrkat på en förändring av hela utbildningspolitiken. Det är inte ett bra scenario att arbeta på det viset. Varför blev det så? Jag tror att förklaringen var att det fanns – och det finns kanske fortfarande – en väldig tröghet i Regeringskansliet och ett tydligt revirtänkande. Detta kommer nog att förändras i och med den reform vi har gjort av regeringskansliet.

Jag har varit en stark tillskyndare av att ta bort myndighetsgränserna mellan departementen så att Regeringskansliet blev en enda myndighet. Det talas mycket om det positiva med kontinuiteten, men det finns också en nackdel. Kontinuiteten, det är en brist på rörlighet och en obenägenhet till förändringar eller att ta till sig nya intryck, att diskutera. Det finns i kontinuiteten också någon-ting som vill bevara det bestående.

En tydlig arbetsfördelning mellan politiker och tjänstemän är viktig. Min nästa erfarenhet var från 1989–91 då jag arbetade som statssekreterare i Utbildningsdepartementet. Och det gjorde jag tillsammans med Göran Persson som då hade blivit skolminister. Göran Persson är ju en tydlig politiker och han var också kunnig inom utbildningsområdet. Han hade erfarenhet av att arbeta på regional nivå inom länskolnämnder och i olika politiska roller. Jag, som tjänsteman, vad kunde jag? Jag kunde systemen. Jag kunde hur Regeringskansliet fungerade. Jag kunde miljön och jag kunde också systemen inom utbildningspolitikens område från mitt arbete på Finansdepartementet.

När vi skulle börja arbeta tillsammans, så inledde vi vårt samarbete med en diskussion, där vi försökte klarlägga våra olika roller. Om jag kommer ihåg rätt, var det Göran Persson som var angelägen om att våra olika roller skulle tydliggöras. Vi gjorde mycket klart för oss själva att det var att statsrådet som lägger fast politiken, den som ansvarar för och driver och motiverar politiken både inåt och utåt i samhället. Det skulle inte vara statssekreterarens roll att företräda den politiska viljan och yttringen. Statsrådet var ansiktet utåt. Min roll som politisk tjänsteman var att leda det inre arbetet: propositionsarbete, förordningar, promemorior, allt inre arbete. Mitt ansvar var att se till att hans uppfattning kom till uttryck i vårt praktiska dagliga arbete.



För det andra satte vi upp en politisk dagordning. Vi gjorde klart för oss själva och för omvärlden vad vi skulle arbeta med under de tre år den här mandatperioden bestod av. Min tredje erfarenhet är som budgetstatssekreterare från 1994 och fram till 1996. När Göran Persson och jag började arbeta tillsammans i Finansdepartementet hade vi samma uppdelning ansvarsmässigt. Men det som är viktigt att ta upp är det förberedelsearbete som gjordes innan regeringstillträdet. Allan Larsson ledde en grupp som i dagligt tal kallades äntringsgruppen. Gruppens diskussion om ställningstaganden hur arbetet skulle bedrivas, innebar att man tydligt och klart uttalade att den politiska samordningen skulle placeras i Statsrådsberedningen. Det koordinerades genom att man tillsatte en samordningsminister. Man kan säga att det innebar en förskjutning i formuleringen av politiken i den politiska samordningen från Finansdepartementet till Statsrådsberedningen. Det innebar också att vi tydliggjorde ministrarnas uppdrag.

Vi arbetade med kontrakt, ministeruppdrag och vi formulerade förväntningarna för de olika politikområdena. Budgetstatssekreteraren deltog i de allmänna beredningarna i regeringen. Tidigare hade det bara varit statsministerns statssekreterare. Nu blev det så att både budgetstatssekreteraren och samordningsministerns statssekreterare och statsministerns statssekreterare lyssnade av den allmänna beredningen. Varför berättar jag allt det här? Jo, därför att det åskådliggör förutsättningarna för att tydliggöra skillnaden mellan de politiska tjänstemännen och tjänstemännen i regeringskansliet. Det första är att man har en politik. Men det gäller även att förvalta ett politikområde på ett bra sätt. Skall man göra det förutsätts naturligtvis att man som minister har en kunskap om det område som man har uppdraget att leda och styra. Om ministrar med bristande kunskap om politikområdet, kommer in utan att ha någon utmejslad politik, hamnar de i händerna på tjänstemännen och det är både på gott och ont. Det innebär att det ställs ett krav på tjänstemännen att i det vakuum som uppstår, forma politiken för politikernas räkning. Tjänstemännen förväntar sig ju besked, styrning och ledning och om den uteblir, uppstår förvirring och ineffektivt

arbete. Så grundförutsättningen för en bra ansvarsfördelning, det är att det finns en politik.

Det andra som är oerhört viktigt – enligt min erfarenhet – är att man har en struktur för det politiska arbetet i Regeringskansliet som skapar en tydlig politisk samordning och en politisk rollfördelning mellan Statsrådsberedningen, Finansdepartementet och fackdepartementen som man koordinerar på olika sätt. Det innebär att man försöker eliminera de brister som finns i att vi har en organisation som sätter upp staket mellan politikområden där det skulle vara en avgörande fördel om man i politiken kunde se det hela på ett mer samlat sett.

**Kompetens i ledningen, legitimitet och politiska statssekreterare.** En tredje viktig förutsättning är att det i den politiska ledningen finns en kompetens att leda och styra en organisation i utvecklings- och förändringsarbete. Och min erfarenhet är att den kompetensen inte skiljer sig från den som krävs för att leda vilken annan organisation som helst. Det gäller att få en organisation att ta till sig nya impulser när man är delaktig i nuläget. Kontinuiteten, det är ju snarare ett sätt att cementera det bestående.

När Göran Persson och jag började i Utbildningsdepartementet så kan jag försäkra er att det inte var någon större skillnad i vår upplevelse i förhållande till den som beskrevs 1976 när Fälldin-regeringen tog över. Det var lika svårt, att från början få genomslag för de förändringar och den utbildningspolitik som den dåvarande socialdemokratiska regeringen ville genomföra. Det har inte att göra med politiska uppfattningar, det har att göra med att tjänstemän känner sig bundna vid det som de har varit ansvariga för att utforma tidigare. Så är det också i en vanlig myndighet när man vill genomföra förändringar. Man måste motivera, försvara och våga driva ett förändringsarbete.

En fjärde mycket viktig förutsättning att leda det inre politiska arbetet är att man har en politisk legitimitet, därför att det är den politiska legitimiteten som försvarar att du kan driva detta utvecklings- och förändringsarbete. Därför att det viktigt att ha en tydlig politisk statssekreterarroll. Om man inte har det kan man inte driva

ett förändringsarbete på ett tillräckligt effektivt sätt. Och vad är det som ger den här politiska legitimiteten för en statssekreterare? Jo, det är ju det att man deltar i ett renodlat politiskt beredningsarbete och att man är med och lägger fast de politiska förutsättningarna tillsammans med sitt statsråd, tillsammans med övriga statsråd och statssekreterare. Man avlastar i så motto också statsrådet. Men enligt min uppfattning bör man aldrig företräda politiken utåt, i alla fall i mycket begränsad omfattning. Den här diskussionen om vice-ministrar kommer att försvåra signalerna utåt. Jag tror att det inom ett politikområde är av avgörande betydelse att man har en talesman, en företrädare för regeringen. Och det problem som har funnits med statssekreterarrollen är, enligt min uppfattning, att statssekreterarna i allt för hög utsträckning har betraktat sig som vice-ministrar och inte som statssekreterare. Det är också därför som jag inte tror att det skulle fungera så bra om vi hade den här modellen med "permanent undersecretaries". De har inte den politiska legitimiteten på det sätt som vi eftersträvar, som jag tror är bra och viktigt för den svenska modellen. Det finns en annan väg att gå och det är att avlasta statssekreterarna ansvaret för personalförsörjning och kompetensutveckling.

Jag tror att det är viktigt att man har en högsta opolitisk tjänsteman i Regeringskansliet som är ansvarig för att det finns ett kvalitativt och starkt regeringskansli som står till varje regerings förfogande. Det är viktigt att ha ett tjänstemannaansvar för Regeringskansliets kompetens eller personalförsörjning, kompetensutveckling och kvalitet. Det ökar också Regeringskansliets legitimitet, dvs. tjänstemännens legitimitet i skeenden av förändringar i regeringsammansättningen. Vad är det som behövs för ett bra politiskt beslutsfattande? Det är absolut nödvändigt att man har tjänstemän som med en stor integritet och med hög kompetens kan allsidigt belysa effekter och konsekvenser av tänkta beslut. Ingen minister skall kunna säga, att detta hade jag ingen aning om när jag tog det här beslutet. Detta speglar ytterst kvalitén i beredningen i ett regeringskansli. Och jag menar att det faktiskt i många stora stycken fungerar på det viset, inte bara i Regeringskansliet utan också ute på myndigheterna. Det som är svårt och som brister lite grann är

förutsättningarna för tjänstemännen att få access till statsråden. Därför tror jag att det är oerhört viktigt att den politiska nivån, dvs. ministrarna, i Regeringskansliet, stödjer och uttrycker kravet på självständiga och integrera tjänstemän, klargör vad det är man förväntar sig att tjänstemännen skall prestera och hur man skall agera. Detta är ytterligare ett skäl tycker jag – varför man skall flytta bort ansvaret för personalförsörjningen från den politiska nivån till en opolitisk högre tjänsteman.

**Politiskt sakkunniga och resultatdialogen med myndigheter.**

Ytterligare ett problem är viktigt att diskutera. Kjell-Olof Feldt tog upp problemet med de politiskt sakkunniga eftersom deras roll ifrågasatts, att politiska tjänstemän lätt blir ett filter mellan de politiska tjänstemännen och statsråden. Det sammanhänger med att de har otydliga roller och uppgifter. Men det finns en annan sida av saken och det är att det är viktigt att utnyttja den fördel som man har som sittande regering i att utbilda unga kommande politiker. Om vi alla tycker att det är viktigt att ha kompetenta, kunniga politiker som har erfarenhet av att arbeta i ett regeringskansli, måste vi se till att de får det och möjliggöra för en sittande regering att faktiskt undervisa, utbilda yngre politiker i regerandets konst. Men jag tror också att det är viktigt att diskutera och utkristallisera rollen så att den inte blir det här filtret.

Till slut finns det ytterligare en viktig fråga. Den handlar om resultatdialogen och hur den skall föras. En av de viktigaste formerna för hur man styr en förvaltning, det är just resultatdialogen, och det vore förödande om man skulle lämna över den formen av styrning av förvaltningen till tjänstemän. Trots allt är det ju så att ministern eller regeringen, är ansvarig för hur förvaltningen genomför sitt uppdrag visavi medborgarna och samhället. Det förväntas att regeringar skall försvara sitt agerande och det resultat som presteras. Regeringen bör utkräva ansvar på ett helt annat sätt av de högsta opolitiska tjänstemännen i förvaltningen, nämligen generaldirektörerna.

Men resurserna i Regeringskansliet räcker inte till för detta. Det är i första hand resurserna som brister, men i och med att resur-

serna brister, så finns det inte heller tillräckligt med analyskompetens, analysresurser som gör att regeringens företrädare får hjälp med att förbereda de här resultatdialogerna. Låt mig ta som exempel Riksskatteverket som jag är ansvarig för. I en organisation som drar in 1000 miljarder om året för att finansiera av de offentliga åtagandena, har vi två stora förvaltningsområden: skatteförvaltningen och exekutionsväsendet. Vi är 14 000 anställda i koncernen. I Finansdepartementet finns det *en* tjänsteman som sitter på skatteavdelningen vilken i huvudsak är ansvarig för lagstiftningsarbetet. Den tjänstemannen gör ett oerhört förnämligt arbete och vi har stor glädje av den personen. Men det är ju alldeles vansinnigt för lite. Hur skall en enda person kunna klara av att ge en minister ett fullödigt underlag för att ställa mig till svars för det arbete som vi presterar i den här stora förvaltningen? Det är en fullständigt omöjlig uppgift och det är därför resultatdialogerna också fallerar i stor utsträckning.



## 8 Om förhållandet mellan ministrar och ämbetsmän

av Adam Wolf

Jag ansvarar för förvaltningspolitiska frågor på det danska finansministeriet. Anledningen till att jag inbjudits hit är att jag har lett sekretariatet för en utredning om just förhållandet mellan ministrar och ämbetsmän som utkom i maj 1998<sup>6</sup>.

En kommission blev tillsatt förra sommaren efter en debatt i Folketinget. Utgångspunkten var den kritik som framkommit mot, som man menade, *politiska tjänstetillsättningar*, något som vi ju inte känt till i Danmark – i varje fall inte officiellt. Debatten i Folketinget utmynnade i krav på att förhållandet mellan ministrar och ämbetsmän skulle bli undersökt. En underliggande tanke var väl också att se på möjligheten att inrätta en statssekreterare eller någon liknande funktion till den som bl.a. Sverige har. Kommissionens ordförande var tidigare departementschef på Miljödepartementet.

Kommissionen bestod av ämbetsmän och universitetsprofessorer. Många har ironiserat över att det inte var politiker med i kommissionen som skulle undersöka detta förhållande. Men kommissionen har försökt att kompensera detta med att göra relativt grundliga empiriska studier över uppfattningen hos nuvarande och tidigare ministrar, ämbetsmän och departementschefer. Jag tror att vi på detta sätt täckt in många synpunkter som kanske inte skulle framkomma inom själva kommissionen. Vi har också studerat den lösning som finns i Sverige, Norge och England (den brittiska modellen är nog den som ligger närmast den danska). Men vi har inte gjort någon generell bedömning av vad som framstår som bra eller

<sup>6</sup> Forholdet mellem minister og embedsmænd. Betænkning nr 1354, maj 1998.

dåliga exempel i andra länder. Vi har däremot konstaterat att politiska och institutionella traditioner skiljer sig så pass länderna emellan, att även om vi kan hämta inspiration är det mycket svårt att importera enskilda delar av systemen.

**Ministerstyre i Danmark.** Några punkter berör vad som är specifikt i den danska modellen. Särskilt i förhållande till Sverige är det ju viktigt att understryka att det individuella ministeransvaret, både politiskt och rättsligt, står absolut i centrum. Statsministern fastställer fördelningen mellan ministrarna men det *individuella* ministeransvaret betonas starkt i Danmark. I gengäld har vi en ganska stark tradition vad gäller informell samordning mellan regeringens utskott, vilket först och främst syftar till att åstadkomma en politisk koordination. Det beror på att vi har haft många olika kombinationer av koalitionsregeringar, vi har också haft många minoritetsregeringar.

Under de senaste 15 åren har vi haft 6 olika kombinationer av koalitioner. Under denna period var det endast under ett år som regeringspartierna utgjorde flertalet i Folketinget även om detta kom att framgå med bara en rösts övervikt, dessemellan vacklade det. Grundläggande är således att vi räknar med att en minoritetsregering är regel i Danmark.

Ett typiskt danskt departement ser annorlunda ut än vad det gör i Sverige. Först och främst är ministern ansvarig för hela ansvarsområdet. Det finns 20 ministrar och 20 departement. Det är faktiskt en förändring i förhållande till för något år sedan då en minister kunde ansvara för flera departement. Men i motsats till i Sverige är ministern ansvarig för vad som pågår i styrelserna och vi får väl säga att särskilt under senare år har det skett en uppluckring av gränserna mellan departementet, som skulle vara ministerns sekretariat, och styrelsen som uteslutande hade större förvaltningsuppgifter. I dag är styrelsen mer och mer politiskt involverad vad avser politisk utveckling, beredningsarbete såsom beredning av lagar. Gränsen mellan departement och styrelse är under upplösning.

Ett typiskt danskt departement är uppbyggt enligt följande: Ministern utgör den ende politikern. Alla övriga medarbetare är s.k.



permanenta ämbetsmän. Departementschefen är både chef för management, för att driva departementet och hela ministerområdet, personalorganisationen och det ekonomiska ansvaret men således även för allt vad som rör politiken, beredningar o.s.v. inom departementet. Ministersekretariatet är mera ett slags "private office". De som är bekanta med TV-serien "Yes Minister!" känner lätt igen sig i den danska modellen. Ministern kan naturligtvis byta ut medarbetare men det är ganska vanligt att ministersekreteraren också behåller sin plats även efter ett regeringsskifte. Jag har personligen suttit som 1:e ministersekreterare i två år för de konservatives statsminister Poul Schlüter och då den nuvarande statsministern Poul Nyrup Rasmussen tillträdde så kunde han välja antingen att skicka iväg mig eller att behålla mig. Han valde att behålla mig i två år och jag är inte utnämnd på grundval av några politiska kriterier. Det lyckades således i denna funktion liksom det typiskt nog gör i de övriga ämbetsfunktionerna att arbeta för båda typer av regeringar.

**Ämbetsmannarollens utveckling.** Själva betänkandet behandlar en rad olika frågor. Vi har försökt att få fram varför föreställningen om den klassiska ämbetsmannen – som nu i viss mån är under upplösning – uppstod. Den uppstod i början av detta århundrade då vi fick parlamentarism och då motsättningen mellan ämbetsmännen och de nya makthavarna, som till stor del kom från bönderna, gjorde att man valde att skarpt åtskilja politik och administration. På senare år har man om än i långsam takt återinfört en viss integration. Vi har i det avseendet en mer systematisk, politisk-taktisk rådgivning från ämbetsmän från början av 1960-talet och under 1980- och 1990-talen har vi således sett exempel på det man i pressen har omtalat som politiskt rekryterade rådgivare. Det mest tydliga draget under 1990-talet är nog att en pressfunktion plötsligt byggts upp – det kände vi tidigare inte så mycket behov av.

Inte överraskande har press likom internationella uppdrag under de sista 20 åren fått större betydelse. Den parlamentariska aktiviteten har ökat kraftigt. Den närmaste beslutsstrukturen har blivit förenklad, det borde ha givit ministrarna en förbättrad överblick och

rådruum. Men på det hela taget konstaterar vi att ministerfunktionen utsatts för en ökande press. Vi har frågat ministrarna om rådgivningens karaktär och kvalitet. Först och främst står det helt klart att departementschefen utgör den viktigaste rådgivaren både när det gäller den sakkunniga rådgivningen, där han givetvis har stöd av hela ämbetsorganisationen. Men det är så att departementschefen även är den viktigaste rådgivaren vad angår politiskt-taktiska frågor. Bara när det gäller politiskt-taktiska frågor fungerar de nya pressekreterarna som ibland kan vara politiskt rekryterade som andra rådgivare.

Departementscheferna har alla i våra undersökningar svarat att de ger råd i politiskt-taktiska frågor. Det gör de när det gäller förhållandet till Folketinget, till pressen, till intresseorganisationer etc. Men de tar också aktiv del i den politiska utvecklingen och åtminstone hälften av cheferna uppger att de deltar i diskussioner med ministrarnas partikollegor om utvecklandet av en ny politik. Så även om vi har en skarp skiljelinje mellan politik och administration så blir kanske huvudslutsatsen i denna rapport att vi för första gången öppet ser att åtskillnaden mellan ministrar och ämbetsverk inte alltid behöver betyda att politik och administration skiljs åt. Tvärtemot visar vi att ämbetsmännen lämnar en mycket integrerad rådgivning. Ministrarna är helt nöjda med den sakunniga rådgivningen och i stort sett nöjda med den politiskt-taktiska rådgivningen. Skillnaden menar vi beror på att personkemin betyder mera vad avser den politiskt-taktiska rådgivningen. Det råder större missnöje med pressrådgivningen, talskrivning och vissa partianknutna funktioner.

**Vår modell fungerar.** Huvudslutsatsen är således att våra ämbetsmän klarar av uppgiften att lämna denna integrerade sakkunniga politiskt-taktiska rådgivning och detta är ett bra system som ingen av ministrarna – varken de nuvarande eller deras företrädare – önskar förändra. På några få punkter kan kanske rutinerna justeras men tanken att introducera statssekreterare eller vice-ministrar, som enstaka medlemmar av kommissionen från början önskade, har avvisats. Det vi nu skall precisera gäller ämbetsmännens deltagande

i de formella konsultationerna, s.k. samråd mellan ministrarna och Folketingets utskott. Det finns exempel på ämbetsmän som invecklat sig i ett politiskt spel som de skall vara uppmärksamma på att inte hamna i. Vi blev ombedda att svara på om det skall sättas formella gränser för hur mycket ämbetsmän kan utföra på en ministers vägnar. Det finns exempel på ämbetsmän som gått ganska långt när det gäller att förhandla med Folketingets partier om politiska avtal på ministrarnas vägnar men utan närvaro av densamme. Vi sätter dock inga formella gränser. Systemet ser generellt sett ut att fungera tillfredsställande. Avgörande är att det finns ett mandat för ämbetsmannen som tydliggör vad han skall hålla sig till.

Och nu till det som nog har vållat mest debatt i Danmark men som jag vill säga i grunden har accepterats av en mycket stor del av Danmarks politiska spektrum – faktiskt även ämbetsmännens fackföreningar – nämligen att vi för första gången officiellt får möjlighet att anställa det vi kallar *särskilda rådgivare*. Vi har medvetet valt att inte använda benämningen *politiskt sakkunniga* – under åren har jag alltid förundrat mig över detta begrepp. Vi har valt benämningen ”särskilda rådgivare” för att de *både* kan ha särskild kompetens inom t.ex. pressrådgivning, (vi innefattar pressekreteraren inom denna grupp) men också ha en särskild kompetens genom en politisk erfarenhet. Därför är det helt legitimt att anställa dessa särskilda rådgivare inklusive politiska rådgivare om de anställs inom ministersekretariatet. De har ingen instruktionsbefogenhet över de ordinarie ämbetsmännen. De anställs tidsbegränsat. Det krävs öppenhet kring anställningen, dvs. en normal anställningsprocedur följs. Inte så mycket för att vi tror att vem som helst kan komma i fråga, då det är ministrarnas fulla rätt att själv välja, men därför att denna uppläggnings gör att alla känner till att en sådan befattning kommer att bli besatt.



## 9 Ett urval av inläggen under debatten

Efter inläggen från Anitra Steen och Adam Wolf följde en kortare allmän debatt. Vi återger i detta kapitel några av inläggen.

### 9.1 Om statssekreterarrollen och EU:s nya krav

*Debattinlägg av Maj-Britt Grufberg*

Jag är numera chef för Regeringskansliets EU-sekretariat och har arbetat med EU-frågor i drygt tre år. Jag har varit i Regeringskansliet sedan 1983 och har tänkt mycket på hur kansliapparaten vårdas. Nu kommer det upp en lösning att ”dela upp statssekreteraren i två”. Själv känner jag mig tilltalad av idén med en viceminister kompletterad med en permanent hög tjänsteman. Tjänstemannen skulle företräda sin minister, i alla fall inåt i organisationen och även vårda själva organisationen. Anitra Steen har pekat på att det är väldigt viktigt med politisk legitimitet, vilken en hög tjänsteman naturligtvis inte har. Jag undrar: Hur skall i praktiken en minister få tiden att rätta till? Jag har tydligt sett, bland ministrar som jobbar mycket med EU-frågor, att tiden har blivit en ännu svårare flaskhals. Och dygnet har ju bara 24 timmar. Om man skall ha kvar den politiska ledningens huvudansvar att vårda organisationen, hur får man då upp den frågan överst i korgen tillräckligt ofta? Hur prioriterar man i praktiken den frågan? Prioriteras den så högt att man tar till sig och ställer de stora frågorna, verkligen vågar driva

förändringsarbete och vågar se över rekryteringspolicy, karriärstegar osv.?

## 9.2 Om hur man kan växla mellan politiker- och tjänstemannarollerna

*Inlägg av Adam Wolf på fråga från Thomas Pålsson*

I Danmark har vi ministrar som går tillbaka till sina tidigare verksamheter efter ett regeringsskifte. Det betyder att det i dag inom de danska departementen finns exempel på departementssekreterare (som jag tror är motvarande nivå i Sverige) i ett departement som tidigare har varit ministrar och som i dag således fungerar som helt vanliga ämbetsmän. Det är klart att deras karriärmöjligheter i viss mån kan påverkas av deras politiska bakgrund men det är de medvetna om när de går in i politiken, så i den meningen är det en stor skillnad mellan Danmark och Sverige.

## 9.3 Om statssekreterarrollen m.m.

*Svar från Anita Steen på fråga bl.a. från Erik Kärnekull*

Jag kanske var otydlig, men jag förde faktiskt fram ett förslag om en annan uppdelning mellan statssekreterare och en högre tjänsteman som syftade till att avlasta statssekreterarna, för det är ju riktigt att det är en alldeles för hög arbetsbelastning på statssekreterarna i dag. Och mitt förslag är att man faktiskt lyfter av statssekreterarna ansvaret för att vara departementets högsta tjänsteman som faktiskt har ansvaret för personalförsörjning, kompetensutveckling osv. i departementet och i regeringskansliet. Jag menar att det finns ett annat starkt argument för detta, nämligen att ett regeringskansli skall ha trovärdighet för varje regering oavsett politisk färg. Då är det viktigt att man inte har ett politiskt inflytande över just de här centrala frågorna. Det skulle avsevärt avlasta stats-

sekreterarna men jag menar att den politiska styrningen av departementets inre arbete, måste ligga kvar hos statssekreteraren på uppdrag av ministern.

## 9.4 Om behovet av sakkunskap

*Inlägg av Henrik S. Järrel*

Vilken regering som helst måste ju vara ganska angelägen om att det finns en god samlad sakkunskap i varje departement. Sådan sakkunskap vinner man ju också över tiden. Det är ju inte så att man kan rekrytera en helt ny sakkunskap varje gång regeringen skiftas, utan det finns också behov av viss kontinuitet. Men, som Anitra Steen tidigare här pekat på, finns det också en viss risk vid ökad kontinuitet, nämligen däri att det kan finnas ett visst motstånd gentemot en ny politisk ledningskraft. Och då frågar jag mig bara om det egentligen inte är tämligen svårt att komma ifrån det här spänningsfältet? Alltså: kunskap och kompetens å ena sidan, kontinuitet å den andra och viss förnyelse å den tredje. Det här är en, tror jag, ganska klassisk konfliktsituation som jag inte tror vi helt kan komma ifrån.

## 9.5 Att vara statssekreterare

*Inlägg av Nils Gunnar Billinger*

Det finns en svaghet i förslaget om "permanent secretary" och det är att det framställs som detta vore ett alexanderhugg. Bara man fixar till det här och tillsätter en "permanent secretary" så löser man alla problem. Förslaget om "permanent secretary" skymmer en diskussion om de bakomliggande problemen. I väntan på den stora reformen borde vi nog våga diskutera det exempelvis vilka krav man skall ställa på statssekreterarna. Och då skulle jag vilja säga att ett krav man bör ställa är att han skall ha en dokumente-rad chefserfarenhet. Så är inte alltid fallet. Ett annat krav är att han skall ha sakkunskap. Så har inte alltid heller varit fallet. En vanlig

enkel kravspecifikation på hur man skall rekrytera kan vara till god hjälp.

Man borde också få diskutera vilka krav som borde ställas på statsråden? Det är ju faktiskt de som är chefer. Jag har i likhet med Anitra Steen haft förmånen att under en period arbeta med Göran Persson. Det var en oerhört nyttig erfarenhet, därför att där var då rollerna väldigt kristallklara. Göran Persson bestämde och vi andra tog fram underlag. Det är väldigt bra att få arbeta i en sådan relation.

Men det är inte alla statsråd som fungerar så. Det finns en del statsråd som misshushållar med sina statssekreterare. En del kräver att statssekreterarna skall vara resesällskap dvs. att de inte skall vara hemma och sköta sitt jobb. En del statsråd kräver att statssekreterarna skall vara en allmän samtalspartner, dvs. inte hinna sköta sin chefsroll. Och det finns en del statsråd som lägger sig i detaljer, alltså inte förstår vad det är som är skillnaden mellan att vara chefstjänstemän och att vara statsråd och då blir det mischmasch av alltihop. Detta leder till att många statssekreterare slutar i förtid. Jag tycker nog att vi bör våga diskutera kravspecifikationer.

En ökad professionalism i Regeringskansliet är av värde. Den finns på sina håll, den finns i Justitiedepartementet, där många ingår i en annan karriär. Den finns i Finansdepartementet och den finns delvis i Utrikesdepartementet. Men Utrikesdepartementet är så stängt att UD-tjänstemännen inte kan befrukta de övriga delarna av Regeringskansliet. Men det skulle behövas en motsvarande professionalism, ett slags civil servant-karriär i i andra departement. På det sättet skulle man kunna höja kvaliteten rakt igenom, göra rollerna tydligare så att vi får ett effektivare regeringskansli.

## 9.6 Om behovet av utvärderingar och uppföljningar

*Inlägg av Anitra Steen*

Ett av de stora problemen som jag tycker vi har i svensk förvaltning i dag, är att vi i allt för liten utsträckning har tagit på oss en



uppföljnings- och utvärderingsroll i vårt uppdrag. Att faktiskt tala om för de politiska beslutsfattarna hur de regelsystem, hur de administrativa system som man har satt i sjön, fungerar i realiteten. Vi behöver se om man verkligen uppnådde de politiska effekter som man från början avsåg med ett politiskt beslut. Därför tror jag också att man utifrån det perspektivet måste fundera på den svenska förvaltningsmodellen. Gör man inte det måste man i alla fall ställa andra krav på myndigheterna i det här avseendet.



## 10 Regeringskansliet – förvaltningens Pompeji?

*Anförande av Torbjörn Larsson*

Jag tänkte tala om förvaltningens Pompeji. Det är väl roligare än regeringskansli kanske. Mycket av det jag hade tänkt säga har ju redan sagts och jag skall försöka bara något kortfattat komma till några av de här synpunkterna ändå. Om man nu tänker sig Regeringskansliet inför 2000-talet och om man nu som en outsider tittar på regeringskansliet, så finner man som slående dess oförmåga att förändra sin egen organisation. De förändringsförsök som görs leder ofta inte till så mycket. Men det innebär ju ändå inte att Regeringskansliet inte förändras.

Det är bara det att det inte sker på ett mer systematiskt sätt eller att man försöker ta ett mer enhetligt grepp på det som görs. Det är ju klart att Regeringskansliet på olika sätt förändrar sin form och sin funktion till följd av att förändrade krav ställs på organisationen. Om man vill så kan man ju därför titta på det nuvarande Regeringskansliet och upptäcka små förändringar här och där vid olika tillfällen. En av de kanske största förändringarna som gjordes 1965 lever ju delvis kvar i stora delar med de här integrerade saksområdena.

Regeringsskiftet 1976 ledde till att de politiskt sakkunniga fick en annan betydelse. Det hade funnits tidigare men då närmast som plantskola för blivande statssekreterare och statsråd.

Den senaste förändringen hänger nära samman med det svenska EU-medlemskapet. EU har lett till att man har EU-enheter på en del ställen, t.ex. EU-sekretariat och EU-sakkunniga.

Rubriceringen på mitt föredrag: *Förvaltningens Pompeji*. Det beror inte på att det skulle handla om ruiner, utan att man kan syssla med förvaltningsarkeologi i Regeringskansliet och hitta rester av olika idéer och regeringar i den här organisationen. Det finns vissa problem för den här organisationen inför 2000-talet och åtgärder som man vidtar inför denna framtid förefaller stundom egendomliga. Man berömmar sig nu av att man har blivit en myndighet. Jag tycker att det är underligt. Jag undrar hur det gick till när det var flera myndigheter nämligen. Jag kan inte komma ihåg att det står någonstans att Regeringskansliet består av tolv myndigheter. Så att jag undrar vad det är man har löst med den åtgärden.

En annan sådan här egendomlighet var de s.k. stabsmyndigheterna. Staben har skaffat sig en stab. Nå, Regeringskansliet kan man då säga är ju en mötesplats mellan tjänstemän och politiker. Här skall administrativ rationalitet eller föreställning möta en politisk på något sätt. Men det som slår mig tydligt här i dag, det är ju hur man funderar, utgår ifrån att det är tjänstemännens rationalitet som skall dominera organisationen. Det finns ju ett politiskt system som också är rationellt, men som har en annan rationalitet än den administrativa. Varför inte för en gångs skull utgå ifrån den politiska rationaliteten och inordna den administrativa efter den i stället för tvärtom?

En annan utmärkande funktion för Regeringskansliet är ju att det är en plats där olika intressen skall samordnas. Det är här som om olika myndigheters verksamhet på något sätt skall bilda en helhet. Väldigt lite uppmärksamhet ägnas egentligen åt den frågan. Man talar om att en kollektiv regering på något sätt skulle vara instrumentet för att lösa detta. Men som alla vet fungerar inte regeringen i praktiken på det sättet. Men om man då tittar på vad som väntar framöver så har EU nämnts. Detta EU-samarbete innebär något mer än bara att förhandla i Kommissionen och verkställa olika EU-förordningar som kan skapa problem. Det innebär ett helt nytt förhållningssätt och handlar om hur man samarbetar mellan länder. Svenska tjänstemän kan utan problem ringa tjänstemän i andra EU-länder utan att Utrikesdepartementet har med det att göra. Det är ju också som någon sade här tidigare i dag: Detta med

förhandling handlar ju väldigt mycket om att förstå motparten. Och om vi skall vinna gehör måste ju vi också på något sätt göra oss mer begripliga för vår omvärld. Det måste ju vara så att de kan lära sig att förstå vår förhandlingssituation likväl som vi förstår de-ras. Sedan finns det något som kort berördes men som blir allt viktigare och som det här Regeringskansliet i ännu större utsträckning kommer att tvingas hantera i fortsättningen och det är media. Politiken blir allt mer medialiserad. Att sälja sitt budskap i media tror jag kommer att bli än mer viktigt.

Avslutningsvis skulle jag vilja säga att den svenska utredningstraditionen innebär ju att man grundligen tar reda på hur någonting förhåller sig. När det gäller hur Regeringskansliet skall förändras, tycks man däremot vara väldigt obenägen, vad jag kan förstå, att empiriskt försöka ta reda på hur den här organisationen egentligen fungerar. Man tycker sig redan veta hur det är, men av någon anledning så blir det aldrig någon fart på de förslag man vill genomföra.



## 11 Förändringsarbetet i Regeringskansliet

*Anförande av Gunilla Olofsson*

Mycket av det som har sagts här berör det arbete som vi bedriver i dag i Regeringskansliet. När jag kom hit för ungefär två år sedan, så kunde jag konstatera att det fanns en stor mängd utredningar om problemen. Många har berörts här. Och det var samma problembild 1986 som det var 1996 så man kan fundera över varför ingenting eller så lite har gjorts. Ett svar kan faktiskt vara att huvudsyftet, nämligen att vara ett beredningsorgan till regeringen, har fungerat bra. För ett och ett halvt år sedan ombildades de 13 departementen, Statsrådsberedningen och förvaltningskontoret till en myndighet. Det var inte bara en organisatorisk formalitet utan ett uttryck för att man ville ta tag i ett problem. Med ett regeringskansli ville regeringen åstadkomma ett par saker och det finns uttryckt i ett beslut från den 4 september 1997. Man pekade ut fem områden att ta tag i. Den viktigaste uppgiften var själva styrningen och ledningen av Regeringskansliet. De andra handlade om kvalitetsarbete, om effektiviteten, om kompetensen i Regeringskansliet och om dimensioneringen som en följd av EU-medlemskapet. Detta har vi under det senaste året jobbat med. Vi har börjat ett förändringsarbete, men jag tror inte att någon tror på några alexanderhugg.

**Förändringsarbete pågår.** Ett förändringsarbete måste alltid vara långsiktigt och uthålligt och innefatta en lång rad konkreta och praktiska små steg om man verkligen skall åstadkomma en föränd-

ring. De åtgärder som regeringen tog beslut om innefattar konkreta praktiska åtgärder snarare än utredningar.

När det gäller ledning och styrning kan man säga att det handlar om tre grupper av åtgärder. Den första gäller *chefs försörjningen*. Regeringskansliet är en unik organisation. Trots att styrnings- och ledningsfrågor är så centrala och vitala, diskuteras inte särskilt mycket internt. Man tränar inte folk för att bli bra ledare. Men det skall vi försöka göra nu. Vi tyckte att vi skulle börja i toppen och statssekreterarna har under ett knappt års tid haft ett eget ledarskapsprogram som rätt mycket handlar om vad ett regeringskansli innebär, vad den förhandlingskultur innebär som finns i Regeringskansliet där det är en uppgift att synliggöra och bevaka de intressen som man har ett ansvar för? Vad betyder det då att sätta helheten och den övergripande politiken i förarsätet? Vi har också konkreta program som håller på att formas för att huvudmän och andra chefer i Regeringskansliet skall få en mer utvecklad träning och utbildning i att vara ledare.

**Den interna informationen har varit eftersatt.** En annan grupp frågor som vi försöker tackla handlar om *information*. Det är ju naturligt i ett regeringskansli att rikta fokus på medborgarna och på media när det gäller information. Men det har å andra sidan lett till att man har eftersatt uppgiften internt. Man har tagit för givet att tjänstemännen har läst propositioner men det gör de naturligtvis inte alltid om de inte har skrivit dem själva. Därför är det oerhört viktigt för chefer att diskutera med medarbetarna vad politiska beslut egentligen innebär för medarbetarnas eget arbete. Vi har i alla fall påbörjat ett arbete med att förbättra den interna informationen.

**En ny styrningsprocess inom Regeringskansliet.** Det tredje området som kanske är det som kommit längst, är att vi *skapar en intern modell för verksamhetsplanering och resultatuppföljning*. Vi kallar det inte för mål- och resultatstyrning eftersom det är att förvirra bilden och blanda ihop det med regeringens målstyrning av myndigheterna. Det kallas i stället för Regeringskansliets interna styrningsprocess. Vi har under 1997 genomfört en gemensam



verksamhetsplanering i Regeringskansliet. Jag tyckte att trots att det var mycket försöksverksamhet, så väckte det ganska mycket uppskattning. Och jag tror att orsaken var att vi tog de politiska målen som utgångspunkt för en diskussion om hur arbetet i Regeringskansliet skall utformas under det kommande året. På sina håll ledde det till att den politiska ledningen tvingades in i en diskussion om prioriteringar på ett sätt som man kanske inte hade gjort förut. Det blev en dialog mellan politisk ledning och tjänstemän som jag tror var värdefull. Vi tror att det på sikt skall kunna innebära en förbättrad styrning av Regeringskansliet.

**Effektiviseringsarbetet.** Vi har knappa resurser och vet att syftet är, framför allt när det gäller effektiviseringsarbetet, att frigöra resurser att föra från administration till kärnverksamhet. Det är ett ganska mödosamt arbete. Vi gör en översyn av kompetensförsörjningen med avsikt att förbättra kompetensen, utveckla och anpassa kompetensen inför framtida behov. Förhoppningsvis skall den snart ge en genomlysning av rekryteringspolitiken, kompetensutvecklingen, chefsförsörjningen, rörligheten och lönepolitiken. Vidare jobbas det med dimensioneringen av Regeringskansliet.

När det gäller dess storlek tycker jag att Anita Steen har alldeles rätt i att man måste se på helheten. Man kan inte diskutera Regeringskansliets storlek isolerat ifrån övrig förvaltning. Men samtidigt tror jag vi behöver öka resurserna snarare än att minska dem. Det blev mediauppmärksamhet kring att Regeringskansliet har ökat med 500 personer under de senaste fyra åren. När vi tittar på vad de resurserna har gått till så är det i stor utsträckning EU-arbetet. Hälften eller upp till 2/3 av dessa 500 sysslar med EU-frågor i dag. Men det är bara början på den resursförstärkning vi behöver för att vara effektiva medlemmar i EU, och vi behöver också lägga mera resurser på att hantera resultatdialogen med myndigheterna.

**Att inte få fel.** Det är två saker som det inte har sagts särskilt mycket om. Och det ena är att vi har en organisation som inte får göra fel. Och det gör Regeringskansliet speciellt. Och det synsättet

blir allt starkare för varje dag. Det är en utmaning som kräver sin speciella hantering.

Det andra är att en tjänsteman i Regeringskansliet inte hämtar sin näring enbart ur fackkunskap eller när man utvecklar kompetensen inom ett sakområde. Det man jobbar med kan man plötsligt bli tvungen att lägga åt sidan även om man har lagt ner mycket arbete, mycket energi och satsat en del av sig själv. Plötsligen får det arbetet läggas åt sidan för någon ny uppgift därför att den politiska agendan har förändrats. Detta är ett förhållande som skiljer Regeringskansliet från förvaltningen. Man måste hämta näring och yrkesstolthet i någonting annat än bara sin sakkunskap. Och det är ju då den politiska framgången, möjligheten att det man jobbar med faktiskt leder till någon form av politisk åtgärd eller ställningstagande.

Dessa förhållanden, att man inte får göra fel och att det som är viktigt en dag kan läggas åt sidan nästa dag, är ju ingenting man löser med hjälp av att tillsätta en opolitisk cheftjänsteman i regeringskansliet. Den typ av organisatorisk förändring som debatten handlar om, den borde följa av att man gör en mycket mer gedigen analys av vad slags organisation man behöver för den verksamhet som måste bedrivas? Den kan ju se lite olika ut i olika departement. Det gör den ju det i dag och kommer att göra det i fortsättningen. Det pågår en diskussion bland statssekreterarna om organisationsfrågan. Jag tror att det finns en ganska bred samsyn om att det är en lång rad åtgärder vi behöver vidta för att tackla de problem som varit uppe till diskussion här. Vi behöver jobba mycket bredare med ett förändringsarbete. Men jag tror inte heller att det verkligen värdefulla är de stora och synliga handlingarna utan det som vi systematiskt och långsiktigt arbetar fram.

## 12 Vad kan göras?

*Avslutningsanförande av Anna Hedborg*

Jag vill verkligen tacka för en mycket intressant eftermiddag som har givit mycket att tänka på och som, tycker jag, varit spännande hela tiden. Det vore förmätet att försöka sammanfatta den debatt och diskussion som förts här, men bara ett par ord om en del tankar som man ändå har fått. Ingen har bestridit att Regeringskansliet är en verkligt skicklig förhandlarorganisation. Ibland är den så skicklig att förhandlingsspelet rent av kan ta över det politiskt kloka på lång sikt.

En av de grundläggande frågorna som legat under alla diskussioner under seminariet tror jag är följande: Hur skall Regeringskansliet utveckla en lika stor skicklighet som analytiker? I grund och botten så handlar det ju om hur man skall styra landet väl. Detta är något som kräver långsiktighet och konsekvens förutom allt det kortsiktiga som alltid tränger sig på. Då handlar det om politisk vilja. Det är alldeles självklart att ämbetsmän i den politiska apparaten agerar politiskt och spelar en roll i den politiska processen.

En annan fråga som kanske har varit relativt lite uppe här men som har legat under många inlägg, har handlat om att detta ställer särskilda krav på en ämbetsmännaetik i just kanslihuset och detta måste vara en viktig del av den specifika kompetensen som skall utvecklas. Detta innebär att man ständigt behöver diskutera sin komplicerade och sammansatta roll.

Politiker har de tjänstemän som de förtjänar. Och kloka politiker omger sig givetvis med tjänstemän som har hög integritet och som har stor lojalitet samtidigt. Det är två begrepp som har varit ständigt återkommande. Sådana tjänstemän utgör ju också en sorts garanti för kontinuiteten i verksamheten som ändå behövs vid re-

geringsskiften. Och så har vi den där spänningen mellan kontinuitet och utvecklings- och förändringsarbete som verkligen är en realitet – inte bara i kanslihuset utan i livet över huvud taget. Till slut hamnar vi på nytt där vi började, nämligen i politiken. Det handlar trots allt om organisationen för att genomföra politiken. Jag hoppas att den här eftermiddagen varit ett bra inslag i vår strävan mot ökad självkänedom. Problemformuleringsprivilegiet har varit på tapeten. ESO har i alla fall ett programmatiskt sådant privilegium. Och det är mycket trevligt när det faller så väl ut som jag tycker det har gjort här.

## Bilaga 1

### Ämbetsmän och politiker – inför nästa steg i förvaltningspolitiken

*av Roland Pålsson och Thomas Pålsson.*

*Utdrag ur uppsatsen*

## 1 Sammanfattning och slutsatser

**”The business of government is government - not business”**  
*Francis X. Cavanaugh*

### 1.1 Stora omvärldsförändringar

Sedan mitten av 1970-talet genomgår världens länder en omställningsprocess som är unik både beträffande förändringstakt och omfattning.

Förutsättningarna och spelreglerna för näringsliv, arbetsförhållanden, handel, kommunikationer, finanser och sociala relationer förändras snabbt. Tekniska innovationer, inte minst på informationsområdet är mäktiga drivkrafter för detta.

Med förändringarna följer även nya villkor för statens agerande och makt. Statens kontrollmakt överflyglas alltmer av det globala flödet av kapital, varor, tjänster och information i expanderande

nätverk. Lokalsamhällena vill i ökad utsträckning ta ansvar för sina egna förhållanden. Regeringen i en nationalstat blir alltmer beroende av omvärldsförändringar.

Regeringarna söker kompensera maktförlusterna genom insatser inom mellanstatliga organ och genom internationellt samarbete. Det kan vara framgångsrikt men innebär ändå att en del av den tidigare suveräniteten försvinner. Genom globaliseringen och faktorsprisutjämnningar vad gäller produktion och arbetskraft försvagas regeringarnas skatteunderlag. Det skapar stora problem för deras upprätthållande av välfärdstransfereringar och för deras möjligheter att upprätthålla full sysselsättning.

Nationalstaternas regeringar är fortfarande den institutionella kärnan i världssamhället – för internationell samverkan liksom för inre ordning och utveckling av demokrati. Men staterna har i högre grad än tidigare blivit aktörer bland ett växande antal andra i det moderna maktsystemet. Staten fungerar som knutpunkt i ett nät som innefattar kapital, världsomfattande företag, internationella organ, icke-statliga organisationer och opinionsskapande medier.

Spelplanen förändras och därmed politikernas roller och villkor. Ändå blir staten inte mindre viktig som aktör. I en värld kännetecknad av växande internationellt beroende, ekonomisk konkurrens, oroande social splittring och stridande maktintressen är staten den enda institution som kan ställa sig som värn mellan dessa krafter och den enskilde medborgaren. På politikerna ökar kraven. Det begärs att de nu i högre grad skall förmå göra sig gällande även på en internationell spelplan. Samtidigt skall de infria de förväntningar om bättre förhållanden som väcks hos medborgarna i konkurrensen om väljarnas röster – en tävlan som skärps av massmedia.

## 1.2 Statens instrument

Staten styrs genom att väljarna delegerar makt till ansvariga politiker. Politikerna har till sin hjälp de statstjänstemän och därmed den förvaltning som skall se till att väljarnas och de av dem valda om-

budens intentioner förverkligas. Det är främst politikernas ansvar att se till att detta fungerar väl.

Sålunda blir kontinuitet och förnyelse när det gäller förvaltningens och tjänstemännens förhållanden en viktig fråga när samhällena förändras. Det är också något som i växande grad uppmärksammas på många håll i världen. Under de senaste årtiondena har förvaltningspolitisk utveckling och förvaltningspolitiska idéer fått en mycket synlig plats på agendan. Perioden har kännetecknats av omfattande förvaltningsreformer.

Förändringsprocesserna kännetecknas såväl av reaktiva anpassningar till en förändrad omvärld som av experimenterande med nya förvaltningsformer. Dessa motiveras både pragmatiskt och ideologiskt. För de ideologiska motiveringarna har främst politiker stått som haft nära anknytning till nyliberalism och som idealiserat marknadstänkande och managementteknik inom den privata sektorn.

I den komparativa internationella litteraturen beskrivs förändringsarbetet i svensk förvaltning ibland som präglad mer av moderniserande anpassning och behov att förbättra statsfinanserna än av ideologi. Man understryker också kontinuiteten i arbetet och den politiska enighet som i stort sett kännetecknat processen.<sup>7</sup>

Men en kraftig förskjutning av makt och ansvar har skett i Sverige till kommunerna. De centrala myndigheternas roll har ändrats. Sverige är en starkt decentraliserad välfärdsstat. Kommunala beslut styr nästan en tredjedel av den samlade skatten.

### 1.3 Ämbetsmännen i fokus

En växande uppmärksamhet från politikernas sida beträffande tjänstemannapolitikens betydelse kan iakttas i de internationella översikterna. Detsamma gäller i Sverige.

I kapitel 2 aktualiseras problem som identifierats kring tjänstemännens roll, ställning och villkor med särskild tonvikt på Regeringskansliet.

<sup>7</sup> Se bl.a. Flynn, Norman & Strehl, Franz, *Public Sector Management in Europe*, London, 1996.

I den internationella bilden (kap. 4) framträder starkt de stora skillnaderna mellan olika länders kulturtradition beträffande förvaltningens karaktär och ställning. Det förändringsarbete för tjänstemännens villkor som pågår tycks främst handla om en anpassning till systemförändringarna. Man uppmärksammar utbildningsbehov och vill ingripa mot traditionell stelhet i fråga om rekrytering och karriär. Men åtgärderna föregås just inte av blickar framåt, mot dynamiken och förändringarna i den internationella miljön och den nya syn och de nya krav på tjänstemannarollen som framtiden kan väntas ställa.

## 1.4 Framåtblickande svensk statsförvaltning

I ett så långt möjligt vidgat men till dagsläget begränsat svenskt perspektiv förefaller det finnas anledning att till en början söka förbättrade lösningar på dessa problem.

- Relationerna mellan politiker, politiskt sakkunniga och högre tjänstemän i departementen är otydligt definierade. I viss utsträckning saknas tydliga drivkrafter för människor att engagera sig i de två senare rollerna.
- Arbetsvillkor och kompetenskrav växlar mellan olika uppdrag inom såväl Regeringskansliet som de centrala statliga myndigheterna. Det ställs också särskilda krav i den mer tekniskt-ekonomiska förvaltningen och i den förvaltning som svarar för social service till medborgarna. Detta leder till att man efterfrågar en tjänstemannakår, som både består av generalister, specialrekryterade experter, utredare och förhandlare samt servicepersonal av olika slag. Rekryteringsprocessen behöver reformeras och möjligheterna att växla karriär underlättas.
- Trots den stora och ofrånkomliga splittringen av uppgifter och roller är det angeläget att alla som arbetar i förvaltningen har gemensamma föreställningar som ansluter till vår ärvda förvalt-



ningskultur. I den ingår uppfattningen av byråkratin som medborgarnas tjänare, principer som opartiskhet, lagrespekt, likabehandling osv. Men tillämpningen av vägledande normer i ett komplext och föränderligt samhälle med många målkonflikter och skiftande opinioner är inte löst med någon regelbok. Den kräver att det sker ständig bevakning och fortbildning. Det kan ifrågasättas om nuvarande satsning på förvaltningens etik, något som är ett centralt medborgarintresse, har givits tillräcklig uppmärksamhet.

- Ökad självständighet ges nu många tjänstemän i förvaltningen. De skall med stöd av egna bedömningar förverkliga vad politikerna vill uppnå. Det krävs därför av dem på många poster egenskaper och kompetens av särskilt slag. Det är inte oproblematiskt att kombinera dessa kompetenskrav med den traditionella utnämningpolitiken, varken vad gäller process eller praxis.
- Den internationella utvecklingen skapar arbetsmarknader över gränserna och ger upphov till stark differentiering av anställningsvillkor och löner till fördel för olika eliter. Är den svenska statstjänstemannakårens lönevillkor m.m. anpassade för detta nya läge? Hur kan man hantera att olika departement inom Regeringskansliet konkurrerar om viss personal genom att erbjuda lönehöjningar?
- Efterfrågan växer på tjänstemän för uppgifter i det internationella och det inomeuropeiska samarbetet. Som en följd kommer gränsen mellan tjänstemän inom UD och inom andra delar av förvaltningen att bli otydligare. Att tjänstemän växlar mellan olika uppdrag och positioner i förvaltningen är eftersträvansvärt och bör även inbegripa UD:s personal. Frågan är också om den nuvarande rörligheten mellan departementen å ena sidan och mellan Regeringskansliet och resten av förvaltningen å den andra sidan är optimal. Erfarenheter från delar av förvaltningen, t.ex. från Regeringskansliet, kan vara en effektiv plantskola för uppgifter inom andra delar av statsförvaltningen.

## Några förslag till förändringar

Mot bakgrund av denna starkt komprimerade problembeskrivning (som utvecklas närmare i kapitel 2–5) bör enligt vår bedömning följande förslag kunna prövas.

1. Ett övergripande beredningsorgan bör inrättas för sökande till icke-politiska tjänster inom ämbetskarriären i Regeringskansliet. Vidare bör processen breddas inom Regeringskansliet av beredningen inför utnämningar till chefsposter i myndigheterna med undantag för landshövdingar. Ett särskilt beredningsorgan bör inrättas som ger förord till regeringen efter en offentlig ansökningsprocess i konkurrens.

Detta beredningsorgan bör eventuellt även få i uppgift att bevaka att tjänster på direktionnivå i myndigheterna tillsätts på liknande sätt.

2. Inom Regeringskansliets olika departement bör rekrytering till icke-politiska tjänster i princip ske inom ”linjen” i karriären. Behovet att komplettera med politiska rådgivare skall samtidigt tillgodoseas genom tidsbegränsade kontrakt. Det kan – bl.a. av praktiska skäl – ibland vara motiverat att en fast tjänstemannapost som t.ex. departementsråd behöver besättas med en sakkunnig utanför ”linjen”. Även då bör det på samma sätt lösas med anställning på tidsbegränsade kontrakt.
3. Inom Regeringskansliet bör den nuvarande statssekreterarposten utvecklas till en rent politisk viceministerfunktion och detta bör också bekräftas organisatoriskt. Det skulle kunna ske genom att inrätta vice ministerposter och låta statssekreterarposten återgå till att vara opolitisk.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> I Finland har nyligen olika alternativ att lösa samma problem vägts mot varandra. I statsrådets principbeslut om förvaltningspolitiska

4. Regeringen bör utarbeta en fullständig och övergripande etikkod för *samtliga* statstjänstemän samt se över lagstiftningen rörande tjänstemännens status och villkor. Verkningarna av en etikkod blir obetydliga om den inte systematiskt följs upp med analyser och bedömningar.
5. Den svenska förvaltningsmodellens åtskillnad mellan Regeringsdepartementet och verk eller myndigheter har hittills bedömts som både hållbar och fördelaktig i beredningsarbetet för EU-insatserna. I varje fall i något avseende synes dock i praktiken en viss komplettering behöva aktualiseras. Verksmyndigheternas tjänstemän representerar i stor utsträckning regeringen vid sammanträdena i Bryssel och har enligt sina instruktioner att agera för regeringen och inte för sin basorganisation. Denna position som företrädare för berört regeringsdepartement bör bättre tydliggöras i den internationella miljön, från instruktionen fram till skylten bakom flaggan vid sammanträdesbordet och visitkortet. Frågan har även andra formella aspekter som behöver utredas och inbegriper såväl styrning och kontroll av delegater som deras och departementens ansvarsställning.
6. För att öka och bredda kunskaperna och kompetensen för internationellt arbete hos Regeringskansliets personal samt stimulera intresset för karriärer där, bör ett stort antal stipendier inrättas för tjänstemännen för att möjliggöra sex till åtta månaders vistelse vid utländskt universitet, t.ex. med bibehållen lön och traktamenten för att täcka omkostnader.

---

riktlinjer våren 1998 tas icke slutlig ställning då meningarna varit delade. Beslut i frågan uppskjuts till efter kommande riksdagsval.

## 2 För sent att klona Axel Oxenstierna - men..

De förvaltningspolitiska reformerna under de senaste årtiondena har nu börjat granskas och bedömas. Förändringarna i olika länder präglas i varierande utsträckning av anpassningar till en på det ekonomiska och sociala området snabbt omstrukturerad värld. En del har mer ideologiska förtecken (se kap. 4 och 5).

Genom förändringsprocessen har villkor och roller för regeringspolitiker och ämbetsmän i Sverige liksom annorstädes påverkats i en rad hänseenden. Samverkan mellan politiker och ämbetsmän inom regeringskanslierna har intensifierats. Det begärs mer av deras förmåga att göra insatser i internationellt arbete. Det begärs mer av utvecklingsanalys. Ökade krav ställs på förhandlingsförmåga i samspelet med olika maktcentra och intressen inom och utom landet. Tendenserna gör det angeläget att säkerställa hög kompetens och lockande karriärvillkor i den centrala statsförvaltningen. Mycket talar för att vi i Sverige i framtiden får se mer av växlingar i regeringars sammansättning. Ämbetsmännen får därmed ökat ansvar för kontinuitet och sammanhang i förvaltningen. De skall kunna tjäna alla ministrar lika väl.

*I detta kapitel presenterar vi vår egen syn på och bedömning av ämbetsmanna- och politikerrollerna i framtiden mot bakgrund av den exposé över den internationella utvecklingen som ges i kapitlen 3, 4 och 5.*

## 2.1 Vi står på våra egna ben

Den moderna statens förvaltning har vuxit fram och omdanas på olika sätt i olika länder. I denna uppsats kommer vi att koncentrera oss till att beskriva detta i ett antal OECD-länder. De modeller och de metoder som tillämpas är inte alltid väl förenliga med varandra och ibland främmande för den nationella politiska traditionen.

Den svenska avvägningen mellan olika förändringsmotiv blir i huvudsak accepterad av den förvaltningspolitiska kommissionen som dock i sitt huvudbetänkande förmedlar en rad varningar för utvecklingen som uttalas i dess underrapporter. RRV uttrycker några av dessa mer brutalt i sitt remissyttrande:

"...nya ledningsfilosofier har anammats på ett delvis okritiskt sätt och fått ett för stort genomslag."

Strävan att komma till rätta med byråkrati och tröghet ledde på 1980-talet enligt mångas bedömning till en viss överbetoning av kraven på att tjänstemännen skulle fungera som serviceproducenter. Några år därefter var kravet främst riktat på den kreativa och handlingsinriktade entreprenören och senare har förvaltningspolitiken i stor utsträckning präglats av näringslivsinspirerade idéer, som inte alltid kan överföras utan vidare till den statliga verksamheten.

Ofta framförs krav på en mer stabil förvaltningspolitik med mer av genomtänkt, långsiktigt inriktad syn på den offentliga sektorns verksamhet.

Som central i de flesta betraktelser framstår bedömningen av statstjänstemännens rekrytering, anställning, karriär, kompetens och rollspel i förvaltningen. Det är de frågorna som skall beröras i det följande. Därmed aktualiseras såväl samspelet mellan politikerna och de högre tjänstemännen som regeringens utnyttjande av utnämningmakten både i regeringskansliet och i fråga om myndigheternas ledande befattningar.

Det råder stor enighet om värdet av det som kanske är kärnan i ämbetsmannakårens roll nämligen att balansera förändring mot varaktighet och stabilitet, att moderera seglatsen för ögonblickets entusiaster med det ankare som är fäst i tradition och erfarenhet. Men

när staten förändras (se kap. 3) – vad händer då med dess tjänstemän? En troligen minskad omfattning av statens verksamheter kommer kanske att minska antalet anställda i statlig tjänst. Men troligen ökar samtidigt betydelsen av ämbetsmännens insatser när svårighetsgraden att lösa statens centrala uppgifter växer. Nya uppgifter tillkommer och kompetenskraven höjs inte minst genom det svenska medlemskapet i EU.

Regeringarna och därmed statsförvaltningens personal måste därför i mycket större utsträckning än tidigare agera i samspel med övernationella organisationer. De måste agera mer i sidled med intresseorganisationer liksom med transnationella företag. Vertikalt måste de samverka med och förhandla med regionala och kommunala organ som blir mer och mer självständiga. Därför är enligt vår mening det troligt att Regeringskansliets resurser behöver utökas för att tillgodose behov av förhandlings- och analyskapacitet.

## 2.2 Såsom siamesiska tvillingar

Förutsättningen för en framgångsrik politik i allmänhet är att den i längden förenas med en effektiv förvaltning. En sådan måste innebära ett gott samspel mellan å ena sidan politikerna och deras politiska sakkunniga i departementen och å andra sidan ämbetsmännen både i Regeringskansliet och vid myndigheterna som skall svara för ordningen och lagbundenheten i statens transaktioner och förverkliga regeringens politiska intentioner på verkställighetsplanet. Samverkan mellan dessa partners är numera mycket intim. "Merparten av dagens politiska verksamhet bedrivs av ämbetsmän i den offentliga förvaltningen" skriver professor Lennart Lundquist.<sup>9</sup>

När Margret Thatcher tillträdde som regeringschef observerade hon vad ministern för förvaltningsfrågor sagt sig hoppas som det bästa att vänta sig "att kvalitetsförsämringen skedde under ordnade former" Ett sådant uttalande måste ha gett skjuts för hennes ambitioner att modernisera den föråldrade brittiska förvaltningen. Man

<sup>9</sup> SOU 1997:57 *I demokratins tjänst*, rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen

hade då i Whitehall ett särskilt departement för statsförvaltningen, dock med chefen utanför kabinettet. Detta departement, som i likhet med det dåvarande svenska inrikesdepartementet från 1970-talet efter hand avskaffades, hade 5 000 anställda men obetydligt inflytande och var föga respekterat. Lärdomen blev att förvaltningspolitiken måste placeras i maktens centrum. Thatchers första problem var att få styrning på det mäktiga "civil service". En tidigare labourminister Richard Crossman berättar i sina memoarer att det normalt tog en minister 18 månader att få kontroll över sitt departement. Thatchers lyckades med moderniseringen till stor del (se kap 4).

Inte ens den ständiga klagan som i vårt land utgår från myndighetschefer och från pensionerade politiker och administratörer har uttryckt en sådan svartsyn som den nyss citerade engelsmannen när det gäller utvecklingen av förvaltningen i stort. Men när det gäller rollspelet mellan de siamesiska tvillingarna i kanslihuset är rösterna gällare och oron har spritt sig ut till den allmänna tidningsdebatten. Man begrundar tendensen till oklarhet i gränsdragningen mellan politik och förvaltning och till politisering av ämbetsmännen. Det gäller i första hand besättningen av poster "inom linjen" i departementen men också tillsättningen av myndighetschefer. Kritiken är delvis rättvisande och dels byggd på felsyn. Verkligheten är komplicerad.

Många har tyckt sig se 1976 års regeringsskifte som en vändpunkt. Dessförinnan fungerade en traditionell ämbetsmannastab väl som verktyg åt såväl socialdemokratisk som rödgrön regering och en samlingsregering. Ändå var intaget av politiska rådgivare utöver statssekreterare synnerligen begränsat. Men under regeringsperioden 1976–1982 är det omvittnat att det uppstod, partiellt men ändå märkbart, förtroendeklyftor mellan de borgerliga politikerna och tjänstemän som identifierat sig starkt med den tidigare regeringen.

Detta var olyckligt och kanske ett överstarkt uttryck för tidsandan för ögonblicket eftersom motsvarande reaktion inte gjorde sig gällande på samma sätt 1991. Men det startade en process av tilltagande osäkerhet kring hur utnämningmakten utnyttjas. Likaså har tendensen hos ministrar att omge sig med alltfler förtrogna (såväl

ämbetsmän som rådgivare) som följer med vid departementsbyten verkat störande på den traditionella samverkansbilden mellan ämbetsmän och politiker och på karriärvärderingarna och därmed rekryteringspotentialen i den förra gruppen.

Ofta citeras Dag Hammarskjölds berömda artikelinlägg från 1950-talet om statstjänstemannarollen som uttryck för en svensk idealmodell. I den preciserades skiljelinjen mot politikerrollen och underströks kraven på integritet och på lojalitet mot regelsystemen och den demokratiska ordningen. Samtidigt underströks uppgiften att förmedla regeringens förändringsdirektiv till verkställighet inom ramen av given rättsordning. Även vid inträdet i Erlanders regering markerade Dag Hammarskjöld att han i första hand var ämbetsman.

I dag med ett mer komplext samhälle och mer av målkonflikter dolda inom ramlagstiftning ställs ämbetsmannen inför krav på att själv göra mer av politiska avvägningar. Till detta kommer i Regeringskansliet stundtals växande åtagande att medverka som rådgivare till den politiska ledningen. Den moderna arbetsprocessen gör att ämbetsmännens kunskande och orientering ständigt utnyttjas genom att de får vägleda sina politiska chefer genom att peka på konsekvenserna av alternativa handlingsvägar.

Med tanke på den bild som skapas inför allmänheten om hur den politiska planeringen och beredningsprocessen går till i Regeringskansliets olika departement är det angeläget att ämbetsmannakåren inte framstår som politiserad och att inte föreställningar om att den bör struktureras om vid varje ny sammansättning av regeringen uppstår. I ett litet land som vårt kan vi inte anse oss ha råd och resurspotential personellt för sådana kast i administrationens struktur. De skulle utan tvekan leda till en sämre förvaltning. I sin senaste bok "Nästa Sverige" skriver Gunnar Wetterberg följande:

"När politikerna dessutom tillägnar sig de statliga topposterna skapar de i förvaltningen ett ledarskapsproblem. Frihetstidens konturer är fullt skönjbara i det sena 1990-talets politiska landskap."

Även om man tycker att bilden kräver mer nyansering innebär detta att man bör se upp med tendenser som kan leda till att ämbetsmannakarriären ter sig mindre lockande. Det blir följderna om allt fler



högre poster besätts mindre efter vanliga meriter än efter bedömningar av i det längre perspektivet mer efemär art. Kameraderiet sprider sig då också lätt till alla partier, även de utanför regeringsmakten, som kan gynnas av systemet.

Argumentet att avkall aldrig görs i fråga om krav på grundläggande nivå i fråga om förtjänst och skicklighet räcker inte som generellt försvar för den ordning som prioriterar politiska utnämningar, fränsett landshövdingposterna. I det senare fallet kan politisk erfarenhet även ingå i grundkompetensen. För våra viktigare myndighetsposter räcker det inte med den grundnivå som innebär att den utsedde "överlever" utan skandaler genom goda insatser från biträdande chefer. För dessa poster har vi rätt att begära att bästa disponibla personer utses.

Framtiden kommer troligen att ställa krav på högre och bredare kompetens hos ämbetsmän som söker sig till och stannar i statsförvaltningen. Därför bör regelsystemet och dess praktiska tillämpning anpassas så att i princip poster inom "linjen" i departementen besätts med ämbetsmän inom karriären. Om det stundom finns skäl att göra undantag från principen och besätta en enhetschefspost med en politisk rådgivare eller områdeexpert kan dessa i stället anställas på kontrakt endast för regeringsperioden.

Detta förutsätter givetvis inte någon inskränkning i statsrådets möjligheter att utvidga den fasta staben av generalister med rådgivare och specialister på kontrakt för den politiska planeringen. Genom detta ökar Regeringskansliets analyskapacitet. Ett sådant genomflöde av kompletterande personal blir en nödvändig följd både av de nya krav som ställs på insatser av skilda slag i Regeringskansliet och av den rörlighet mellan olika arbetsuppgifter som kännetecknar dagens högtbildade professionella eliter.

När det gäller myndighetschefer som numera har tidsbegränsade förordnanden framgår dualismen ämbetsmannaroll-politikerroll i samma person tydlig i många fall. Hur skall denna dubbelhet förenas med lyhördhet för vad vederbörande departements chefer vill göra politiskt? I många fall är problemet litet därför att uppgiften är primärt administrativ. I andra ligger organisationen i den politiska hetluften och då kan frågan vara besvärligare. Regeringen kan och

bör inte ge avkall på sin utnämningssmakt. Den är central för utövandet av effektiv politisk styrning.

Men utnämningarnas motiv kan framstå tydligare och ges större legitimitet om rekryteringen sker i en offentlig process med precisering av begärda meriter. Det är fallet i många länder med förvaltningskultur liknande vår egen. En fristående högt kvalificerad prövningsnämnd bör bistå regeringen i beredningen och ge förord. Sedan måste regeringen göra den slutliga avvägningen mellan de mer tekniska och de mer politiska förtjänsterna. När det som i de flesta fall sker lyckas väl kan förordnandet oftast förlängas även efter regeringsskiftet.

## 2.3 Reformerna börjar i Regeringskansliet

Erfarenheter såväl i andra länder som i den svenska politiken efter 1960-talet pekar mot att styrningen av förvaltningspolitiken bör ligga i maktens centrum. År 1994 ifrågasatte Riksdagens revisorer om inte rekryteringen till Regeringskansliet borde omprövas. Under beredningsarbetet som föregick 1997 års omorganisation av Regeringskansliet erinrades om den dåvarande problembilden. Personrörligheten bedömdes som för låg inom vissa delar och för hög i andra. Lönestrukturen hotade att skapa rekryteringssvårigheter. Behovet av helhetssyn och tvärsektorielt arbete ställde nya krav på organisation, personalpolitik och utnämningar.

Remissinstanserna som yttrat sig över den Förvaltningspolitiska kommissionens betänkande har varit kritiska mot att det inte förts fram mer konkreta förslag till åtgärder. På det område som direkt berör Regeringskansliets organisation och tjänstemannapolitiken aktualiseras i remissvaren olika förslag som anknyter nära till vad som behandlats i det föregående.

RRV föreslår t.ex. ett "återinförande" av en hög tjänstemannafunktion i departementen med bl.a. planeringsansvar för personalen i linjeorganisationen..

Sedan de politiska uppgifterna för statssekreteraren mer och mer gett denne funktion som viceminister har det genom fördelningen av

arbete mellan honom och expeditiöschefen uppstått något av ett ledningsvacuum. RRV föreslår att detta fylls genom en ny chefs-tjänsteman som tar över delar av både statssekreterarens och expeditiöschefens tunga arbetsbörda. Det är ett rimligt och realistiskt förslag som anknyter till förebilder i nordiska länder.

En alternativ lösning som innebär att man undviker ett triangelproblem bör dock enligt vår mening övervägas, nämligen att följa ett av den finska regeringens nyligen skisserade förslag att införa viceministerposter och därmed låta statssekreterartjänsten i Sverige åter bli opolitisk med ansvar för administration och personal. En sådan lösning skulle också stärka den politiska ledningen av ett verksamhetsområde.

Utgångspunkten att tjänstemännens ställning och utbildning måste ges hög prioritet aktualiserar också tanken på en "ordningsstadga" eller etikkod som kan komplettera lagstiftningen för tjänstemän. Det arbete som lagts ned på att utarbeta sådana t.ex. i USA och Storbritannien har ansetts meningsfullt och ger anledning till eftertanke och förnyad prövning.

Likaså bör processerna för aspirantanställning, intagning, och befordran ses över i ett sammanhang både för Regeringskansliet och myndigheterna. Detsamma gäller skyldighet för tjänstemännen att acceptera förflyttningar inom förvaltningen.

Kraven på kontinuitet och professionalism men också på förnyelse växer hela tiden. Deltagandet i EU-arbetet ställer långtgående krav på tjänstemännen. Budgetprocessen och samordningen mellan olika sektorer kompliceras alltmer. Genom utvecklingen mot decentralisering och delegation förändras departementens strategier. Insatserna sträcker sig över olika sakområden och kräver koordination. När så många verkställighetsuppgifter som nu skett förs till kommunal nivå har den statliga uppgiften att verka reglerande, kontrollerande och utvärderande utvidgats.

Med målsättningen att rekrytera kompetens till alltmer komplexa uppgifter inom statsförvaltningen är inte längre det halvt improviserade, halvt slumpmässiga sätt att föra in personal i karriären som tidigare gällt rimligt. Man bör därför utvidga den aspirantutbildning som prövats något år med en ordning för obligatoriska

introduktionsutbildningar för olika kategorier som inträder i stats-tjänst. Det bör gälla för såväl den som inträder i karriären för att bli ämbetsman som för den som kontrakteras för viss längre tid.

Både när det gäller prövningen av kompetens till särskild post och när det gäller introduktion till utbildning för ämbetskarriär bör regeringkansliet organisera uppgiften minst lika ambitiöst som fallet är med de stora företagen i näringslivet. Det innebär en samordning av rekryteringspolitiken mellan departementen och en form av rekrytering allmänt till tjänstemannakåren utöver den som fortfarande riktas direkt på viss post.

## 2.4 Etik är ett politiskt mål

Frågan om ett gemensamt värdesystem för staten är central.<sup>10</sup> Alla är överens om att arbete för staten är ett arbete i det allmännas tjänst och att det är väsensskilt från arbete i ett konkurrensutsatt privat företag.

Men en kodifiering av innebörden i den etik som vi föreställer oss har kommit att gälla för detta speciella område, dvs. förvaltningen och tjänstemannarollen, ger ändå ganska olikartade utslag i olika länder med varierande statssystem och skilda kulturtraditioner. Den reglering (codex) som nu gäller för civil service i Storbritannien gör det t.ex. nästan omöjligt för tjänstemän att vara politiskt aktiva. Det är en fråga som vi i Sverige inte betraktar som relevant förrän en praktisk vallsituation uppstår mellan att acceptera ett politiskt uppdrag eller stå kvar i tjänst.

USA:s federala codex manar tjänstemännen att vid lojalitetskonflikt prioritera landets intresse och de högsta moraliska principer i första hand och följa order av chefer och myndigheter i andra hand. Denna uppmaning skulle knappast kunna stå utan många preciseringar i en svensk text. Formuleringen har ju otillräckligt av innehållslig substans för att kunna tjäna som vägledning i praktiken.

<sup>10</sup> Se bl.a. SOU 1997: 57, *I medborgarnas tjänst*. Slutbetänkande från Förvaltningspolitiska kommissionen.

En aktuell fråga som enligt vår mening borde diskuteras närmare gäller hur övergången från ett politiskt uppdrag till en opolitisk tjänstemannabefattning inom samma verksamhetsområde skall hanteras. Behövs kanske någon form av "karensregler"?

I rapporten "I demokratins tjänst" redovisar Lennart Lundquist för och nackdelar med en etisk kod och understryker hur svårt det just är att ge den tillräckligt av innehållslig substans samtidigt som man uppnår konsensus kring den. Plusvärdet är i första hand initialt, att den kan ge en viss överblick och sammanfattning som utgångspunkt. Men sedan försvinner effekten om man inte följer upp så att tillämpningen i praktiken blir föremål för löpande observans och diskussion och analys. Denna uppföljning bedöms som avgörande och kan och bör institutionaliseras vilket skett i vissa länder.

För närvarande sker, skriver Lundquist, förvaltningsutbildning i Sverige oftast inom en snäv ram av public management som i stor utsträckning är inriktad på teknikaliteter. Med betoningen av hela vårt etos för det offentliga skulle vi få en bredare ram, en föreställning om vad han kallar "democratic governance"

Lundquists framställning av ämbetsmannarollen utgår från ett erkännande av "verklighetens komplexitet, mångfald mångtydighet och motsägelsefullhet" Han kryddar den med en polemik mot den riktning för utformning av den offentliga styrningen som kallas ekonomismen.

Den inskränkning av perspektiven som denna innebär hotar att låta praktiken bli blott en fråga om kostnadseffektivitet. Därmed försummas tillgodoseendet av andra centrala värden: rättsäkerhet, offentlig insyn, mottaglighet för opinioner, reellt genomförande i avsedd service, medbestämmande och förutsättningar för tjänstemäns civilkurage, sammanfattningsvis demokrativärdena. Då kan man hamna fel.

Tidsandan uppmuntrar allmänheten till att begära mycket av förvaltningen och dess företrädare. När det gäller offentlig service vill man bli behandlad både som kund och som medborgare med rättigheter. Som medborgare vill allt fler ha ett ord med i laget när det gäller särskilt närsamhällets planering. Samtidigt skall den centrala förvaltningen hjälpa regeringen att anpassa landet till ett liv i

både samarbete och konkurrens med en ny och delvis mycket turbulent omvärld.

Nog krävs det kompetens och insatsvilja hos tjänstemännen. Men om dessa nu i stor utsträckning representeras av en i vissa avseenden privilegierad elit i maktens korridorer – vilket är en smula oundvikligt – riktas då inte mer av misstro mot ämbetsmännen liksom mot politikerna? Det är kanske i någon mån oundvikligt. Men en sådan utveckling måste motarbetas genom att båda grupperna ”håller varandra i örönen en smula” när tendenser blir synliga att missbruka positioner för maktövertramp och småtarvligt lyxbeteende. Stiltförgiftningen i vanor är dock något som mindre oroar i fråga om tjänstemannakretsar än i fråga om andra delar av det samtida Sverige.

Den mycket omfattande codex för tjänstemän som utarbetats i Storbritannien täcker både rena etikfrågor och olika slags förhållningsföreskrifter. En hel del av vad som där behandlas torde vara reglerat på annat sätt i Sverige. Men på andra punkter skulle preciseringar av vad som är lämpligt behövas som t.ex. vad gäller karenstid vid övergången mellan olika poster i statlig och privatverksamhet. Det senare kan t.ex. gälla övergång mellan riksbank, försvarsdepartement, finansdepartement, näringsdepartement m.fl. till bank- och industrianställningar. I det brittiska regelverket krävs här tillstånd från den förre arbetsgivaren under två år.

Utvecklingen kan också mötas med mer av transparens i förvaltningsprocessen, öppnare möten mellan allmänheten och byråkratin, tydligare markering av rollfördelningen mellan ämbetsmän och politiker och vaccin mot maktmissbruk genom en levande etikdiskussion inom förvaltningen.

Politikerna måste veta att bruka sin makt för att se till att byråkratin är demokratins tjänare. Men de måste också se till att byråkratins folk besitter kompetens, belönas rätt och mår bra. Annars är de själva förlorade. Det är den djupare innebörden i liknelsen med de siamesiska tvillingarna.

## Bilaga 2

### Att arbeta i staten är en demokratisk uppgift.

*Intervju med Inga-Britt Ahlenius*

### Att arbeta i staten är en demokratisk uppgift

Ett stort problem är att gränserna mellan politik och förvaltning börjar bli oklara och att man alltför lätt glömmer bort att det är något helt annat att arbeta i staten jämfört med att arbeta i näringslivet. Detta säger Inga-Britt Ahlenius, GD vid Riksrevisionsverket (RRV) och tidigare budgetchef vid Finansdepartementet som inför ESO:s seminarium intervjuats av Marja Lemne, ESO.

*"Det är viktigt att komma ihåg att staten i grunden är någonting helt skilt från privat verksamhet. Kanske bör vi med utgångspunkt i grundlagens antaganden om oväld och saklighet i uppdraget utarbeta en etikkod för tjänst i staten. Exempel finns i många andra länder."*

Inga-Britt Ahlenius arbetade under sina första fem år i yrkeslivet i den privata sektorn för att sedan fortsätta under nära trettio år i den offentliga sektorn. Hon har bl.a. tjänat den statliga förvaltningen i Regeringskansliet som budgetchef under fyra finansministrar. I detta samtal om dagens och framför allt morgondagens regerings-

kansli understryker hon inledningsvis just vikten av att ha klart för sig statsförvaltningens helt speciella karaktär och krav.

Ansvarsfrågorna är också enligt Inga-Britt Ahlenius något oklara i den svenska förvaltningsmodellen. Hur förenar man bäst kollektivt beslutsansvar i regeringen med den traditionellt sett starka självständigheten för myndigheter. Den svenska modellen har många fördelar, men processen för ansvarsutkrävande är inte alltid klar.

Hon erinrar om vad hon nyligen skrivit i ett remissyttrande, nämligen "att förvaltningspolitiken bör ses som en första kodifiering av grundlagens stadganden om förvaltningen och att förvaltningspolitik bör etableras som ett väsentligt politikområde."

Det är viktigt menar hon, att de som arbetar som tjänstemän i statsförvaltningen är medvetna om att den grundläggande styrningen av verksamheterna i staten bestäms av lag och inte av ekonomiska överväganden och vinstintressen. Lagar och förordningar och statsmakternas på andra sätt uttryckta vilja lägger fast uppgifterna och arbetets struktur. De avgör också den kultur som präglar arbetet inom statsapparaten och de värderingar som bär upp den. Tjänstemännen har, som Inga-Britt Ahlenius understryker, att göra avvägningar mellan mål som inte alltid är helt förenliga. De kan t.o.m. stå i konflikt med varandra i vissa lägen som t.ex. kraven på rättssäkerhet och kraven på produktivitet. Lojaliteten i det statliga uppdraget ställer andra krav än anställningar i andra delar av samhället. Att arbeta i staten är i grunden ett demokratiskt uppdrag. Det är därför viktigt att t.ex. jävsreglerna hålls levande.

Det särskilda statliga uppdraget utesluter givetvis inte att man kan söka inspiration och förebilder även från affärsvärldens förvaltningsmönster. Men statsförvaltningens särart ger bestämda begränsningar. Som chef för RRV har hon det intrycket att detta demokratiska uppdrag i dag kanske inte alla gånger står helt klart för alla tjänstemän inom staten. Hon skulle därför vilja se att det togs fram en kodifierad sammanställning av etiska förhållningssätt och handlingsregler för tjänstemän av något slag, på liknande sätt som är fallet i många andra länder.



***"Det finns ett behov av att regeringen tar fram en vitbok för att tydliggöra förvaltningspolitiken."***

Inga-Britt Ahlenius anser att det är beklagligt att den förvaltningspolitiska kommissionen inte förde fram mer av konkreta förslag till reformer och hon efterlyser en vitbok som ger regeringens grundsyn på den förvaltningspolitiska utvecklingen och även innehåller riktlinjer för det långsiktiga arbetet. Förvaltningspolitiken bör enligt hennes mening ges en större tyngd genom en fast infrastruktur som ger utgångspunkterna för ett systematiskt och genomtänkt förhållningssätt som grund för ett förändringsarbete.

Hon konstaterar vidare att förvaltningspolitiska frågor erfarenhetsmässigt väcker mindre intresse allmänt än frågor som gäller sakpolitik. Därför krävs det ett särskilt engagemang från regering och riksdag för förvaltningspolitiken. Inga-Britt Ahlenius menar också att området bör belysas och lyftas fram med betoning på så viktiga frågor som demokrati, rättssäkerhet och ekonomisk effektivitet. Skulle det inte vara klokt att göra som i många länder, bl.a. i Storbritannien och Frankrike, nämligen att lägga bevakningen av förvaltningsutvecklingen i nära anslutning till regeringschefen. Det skulle vara en naturlig följdåtgärd av att Regeringskansliet nu blivit en sammanhållen myndighet.

Inga-Britt Ahlenius understryker även som sin och verkets uppfattning att förvaltningspolitiken i hög grad är regeringens prerogativ och att denna därför formellt inte behöver utverka ytterligare mandat av riksdagen – utöver de som redan finns – för att genomföra olika förvaltningsreformer och utveckla ny praxis.

***"Dagens oklara gränser mellan politik och förvaltning måste göras tydligare."***

På min fråga om vilka angelägna frågor som en sådan vitbok och förvaltningspolitiken borde ta upp pekar Inga-Britt Ahlenius särskilt på oklarheter i samspelet mellan politik och förvaltning. Gränserna blir otydligare av flera skäl. Ramlagstiftningen ger ökat utrymme för skönmässiga bedömningar i rättstillämpningen. Regeringens

delegering av ansvar och befogenheter till myndigheter har samma verkan. En sådan delegerad ordning – som är bra och kommit för att stanna – kräver en klar central styrning utifrån en etablerad grundsyn på förvaltningens uppgifter, dess ansvar och dess befogenheter.

Inga-Britt Ahlenius erinrar här om att RRV i sitt remissyttrande över den förvaltningspolitiska kommissionens betänkande bedömt förändringsprocessen i den svenska förvaltningen som i huvudsak positiv men samtidigt pekat på att den kan få vissa negativa konsekvenser för rättssäkerheten och ämbetsmannauppgiften. När gränsen mellan politiska beslutsfattare och administrativa verkställare blir för otydlig kan man få en mer osäker förvaltning som kan tendera att börja "överanpassa" sig till olika uppfattningar och intressen och minska bevakningen av värden som oväld, objektivitet och saklighet. Här förs tankarna på nytt till idén om en svensk etikkod.

Det europeiska samarbetet inom EU ställer förvaltningspolitiken inför nya avvägningar och utmaningar, menar Inga-Britt Ahlenius vidare. Det betyder ökade anspråk på Regeringskansliet. Analyskapaciteten måste byggas ut; förmodligen behöver Regeringskansliet i framtiden vara större än det är i dag. I framtiden måste man snabbt kunna beställa viktigt utredningsmaterial och omgående kunna bedöma behovet av insatser inom olika områden.

På frågan om hon ansluter sig till de icke så fåtaliga som i dag kritiserar Regeringskansliet för oklar styrning och sjunkande kompetens, svarar Inga-Britt Ahlenius att hon till viss del finner den kritiken överdriven, men att utmaningarna inför 2000-talet är stora och att Regeringskansliet behöver få kontinuitet i sin ledning för att kunna svara upp mot ständigt växande krav från regeringens sida på effektiv beredning, samordning och väl analyserade beslutsunderlag. EU-medlemskapet ställer t.ex. helt nya krav på Regeringskansliet vad gäller både horisontell och vertikal samordning och beredning.

***"Ett allvarligt problem inom Regeringskansliet är att det i dag finns ett ledningsvakuum inom departementen. Varje departement skulle i sin ledning behöva den tjänstemannafunktion som RK:s instruktion förutsätter."***

Enligt Inga-Britt Ahlenius har kraven på kompetens, professionalitet och kontinuitet i handläggningen ökat, när det gäller departementens arbete. Planeringsarbetet har också blivit mera krävande. Den ökade delegeringen av ansvar till förvaltningsmyndigheterna medför olika nya behov av styrning, uppföljning och utvärdering. Sveriges ökade internationella verksamhet och särskilt arbetet inom EU kräver kontinuitet på ämbetsmannanivå för att säkerställa svenska intressen, inte minst vid regeringsskiftet.

En god rekrytering, obligatorisk introduktionsutbildning och fortlöpande vidareutbildning av personal måste till, menar Inga-Britt Ahlenius och hoppas att sådan utbildning skall kunna åstadkommas, präglad av ledorden integritet, professionalitet och lojalitet. Kanske borde vi i Sverige även pröva systemet med antagningsprov för anställning i statsförvaltningen.

Regeringen och statsråden behöver få tillbaka det stöd som de fram till regeringsskiftet 1976 hade genom de då i huvudsak politiska statssekreterarna. En sådan förändring skulle innebära att det förvaltningsmässiga samordnings- och beredningsansvaret återförs till en samlad tjänstemannafunktion som svarar för kontinuitet och professionalism i arbetet och för kvaliteten i beslutsunderlagen. Det är också enligt RRV (se bl.a. remissyttrandet över den förvaltningspolitiska kommissionens slutbetänkande) och dess generaldirektör en fråga av strategisk betydelse att man återskapar denna ämbetsmannanivå i Regeringskansliet. På detta sätt skulle en effektiv intern verksamhetsplaneringsprocess inom hela Regeringskansliet underlättas. Det skulle också säkra behovet av kontinuitet och representation i EU-agerandet. Det skulle vidare borga för en effektiv dialog med myndigheterna. Inga-Britt Ahlenius framhåller också att en reform av detta slag skulle lösa en rad problem inom Regeringskansliet. Denna ämbetsman skulle svara för samordning och bära ansvaret för att "apparaten"/departementet

fungerade som en kvalificerad beredningsorganisation till regeringen. Funktionen statssekreterare är beskriven i Regeringskansliets instruktion som en av de två höga tjänstemännen i departementet. Statssekreterarposten är dock numera en politisk tjänst, vars innehavare lämnar sin befattning med sitt statsråd eller med regeringen. Det betyder att Regeringskansliet saknar kontinuitet i det administrativa och beredningsprocessuella arbetet.

***"Ge offentlighet åt och konkurrensutsätt alla former av utnämningar till ledningsfunktioner både i Regeringskansliet och vid myndigheterna."***

En sluten utnämningsprocess vid tillsättande av höga tjänster i staten riskerar att generellt och därmed långsiktigt leda till problem med rekryteringen till staten. Hon pekar på RRV:s förslag om att myndighetschefer borde tillsättas i ett offentligt förfarande som gav alternativa kandidater möjlighet att framträda. Ett högt kvalificerat beredningsorgan borde därför inrättas för att bistå regeringen med meritvärderingarna. I vissa andra länder förekommer hearing i ett utskott i parlamentet inför strategiska chefsutnämningar i staten.

Inga-Britt Ahlenius framhåller slutligen också att alla högre tjänster inom Regeringskansliet kunde föras till denna kategori och nämner särskilt tjänsterna som statssekreterare, rätts- och expeditonschefer och kanske också utrikesråd, finansråd, departementsråd. Hon menar att detta vore en viktig reform för att långsiktigt upprätthålla kvalitet i förvaltningen och därmed för förvaltningens legitimitet i medborgarnas ögon och i grunden för medborgarnas förtroende för verksamheten i staten.

## Förteckning över ESO:s tidigare publicerade rapporter

**Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO)** är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet. Dess huvuduppgift är att bredda och fördjupa underlaget för budgetpolitiska och samhällsekonomiska avgöranden. En särskild uppgift är att belysa frågor om den offentliga sektorns effektivitet och produktivitet. Expertgruppen arbetar främst genom att lämna uppdrag till myndigheter, institutioner och forskare. Rapporterna publiceras i departementsserien eller i annan lämplig form.

### I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

#### 1982

- Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)
- Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)
- Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

#### 1983

- Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)
- Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)
- Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av patent- och registreringsverket (Ds Fi 1983:18)
- Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)
- Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)
- Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)
- Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

**1984**

- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)
- Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)
- Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)
- Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)
- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser – en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

**1985**

- Statsskuldräntorna och ekonomin – effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960<sup>§</sup>1980 (Ds Fi 1985:3)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970<sup>§</sup>1980 (Ds Fi 1985:4)
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)
- Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)
- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie (Ds Fi 1985:7)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)
- Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)
- Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)
- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet – möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

**1986**

- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag – en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning (Ds Fi 1986:3)
- Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)
- Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)
- Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)
- Kostnader och resultat i grundskolan – en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)
- Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960<sup>§</sup>1980 (Ds Fi 1986:17)
- Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

**1987**

- Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)
- Vägar ut ur jordbruksprisregleringen – några idéskisser (Ds Fi 1987:4)
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980 (Ds Fi 1987:6)
- Produktkostnader för offentliga tjänster – med tillämpningar på kulturområdet (Ds Fi 1987:10)
- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

**1988**

- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen (Ds 1988:1)
- Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
- Produktivitetens utvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985 (Ds 1988:5)
- Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
- Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik (Ds 1988:34)
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
- Alternativ i jordbrukspolitikerna (Ds 1988:54)
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion (Ds 1988:60)
- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning (Ds 1988:68)

**1989**

- Hur man mäter sjukvård – exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning (Ds 1989:4)
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" – en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
- Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
- Produktivitetens mätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet (Ds 1989:42)
- Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring: citykommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
- Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
- Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

**1990**

- Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
- Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
- Sjukvårdskostnader i framtiden – vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
- Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

**1991**

- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
- Det framtida pensionssystemet – två alternativ (Ds 1991:27)
- Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna?

(Ds 1991:49)

- Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)
- Marginaleffekter och tröskeleffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)
- SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

### 1992

- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten (Ds 1992:6)
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)
- Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)
- Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)
- Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)
- Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)
- Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)
- Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)
- Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)
- Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

### 1993

- Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)
- Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)
- Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

### 1994

- Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)
- Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)
- Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960–1992 (Ds 1994:22)
- Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivitetsmått (Ds 1994:23)
- Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980–1992 (Ds 1994:24)
- Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)
- Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshandlingen m.m. (Ds 1994:37)
- Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)
- Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat – En branschstudie (Ds 1994:56)
- Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980–1992. Bilagor (Ds 1994:71)
- Valfrihet inom skolan – Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation (Ds 1994:72)
- En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder (Ds 1994:133)
- Skatter och socialförsäkringar över livsrytmen – En simuleringsmodell (Ds 1994:135)
- En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning (Ds 1994:138)



**1995**

- Försvarets kostnader och produktivitet (Ds 1995:10)
- Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB (Ds 1995:31)
- Hushållning med knappa naturresurser – Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68)
- Generationsräkenskaper (Ds 1995:70)
- Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)

**1996**

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? – En principdiskussion (Ds 1996:8)
- Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn? (Ds 1996:18)
- Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
- Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
- Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985 (Ds 1996:37)
- Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
- Kommunerna och decentraliseringen – Tre fallstudier (Ds 1996:68)

**1997**

- Jordbruksstödet – efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
- Egenföretagande och manna från himlen (Ds 1997:71)
- Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
- Ramar, regler, resultat ☞ vem bestämmer över statens budget (Ds 1997:79)
- Fisk och Fusk ☞ Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

**1998**

- ☞ Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)
- ☞ Kommuner Kan! Kanske! ☞ Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)
- ☞ Arbetsförmedlingarna ☞ Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)
- ☞ Att se till eller titta på ☞ om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

**I andra serier utgivna rapporter m.m.**

I följande förteckning ingår dock inte de rapporter som publicerats som bilagor till långtidsutredningarna.

- Besparingar genom avregleringar (RRV, 1982, Dnr 1982:999)
- Vem skall betala jordbrukets rationalisering? (Statskontorets småskrifter 9, 1983)
- Inför omprövningen. Alternativ till dagens socialförsäkringar (Liber Förlag 1983)
- Statsförvaltningen behöver nya organisationsformer – förstudie (RRV, 1984, Dnr 1983:18)

- Kostnader för offentliga tjänster i Norden. KRON-projektet (Statskontoret 1983:18)
- Hur stor är den offentliga sektorn? Johan A. Lybeck (Liber Läromedel, 1984)
- Varför blev det dyrare? Kostnadsutvecklingen för statliga reformer (RRV, 1984. Dnr 1984:334)
  
- Erfarenheter av stora omorganisationer, styrning – genomförande (Statskontoret 1985:4)
- Erfarenheter av stora omorganisationer, tre fallstudier (Statskontoret 1985:5)
- Statlig tjänsteproduktion – produktivitetens utveckling 1960-80 (Statskontoret 1985:15)
- Långa handläggningstider i offentlig verksamhet (RRV 1985, Dnr 1984:695)
- Kvalitetssäkring – att mäta, värdera och utveckla sjukvårdens kvalitet (Spri-rapport 230, 1987)
- FoU – en resurs för utveckling av offentliga tjänster? En studie av lokalt utvecklingsarbete inom kriminalvård och barnomsorg (Statskontoret 1989:39)
- En "skattereform" för socialförsäkringar? Red. Klas Eklund (Publica, 1993)
- I fädrens spår... "Den svenska infrastrukturens historiska utveckling och framtida utmaningar" Arne Kaijser (Carlssons 1994)
- Social Security in Sweden – How to Reform the System  
Engelsk sammanfattning av En Social Försäkring (Ds 1994:81)
- Riv skolan, börja lära! Reformrörelser i USA. Sven Wiberg (SNS Förlag 1995)
- The Mobility of Capital – The Swedish Tax and Expenditure Structure in an Integrated Europe  
Engelsk översättning av Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa (Ds 1995:74)
- Productivity Trends in the Public Sector in Sweden  
Engelsk översättning av Kvalitets- och produktivitetens utvecklingen i sjukvården 1960-1992 (Ds 1994:22) och Den offentliga sektorns produktivitetens utveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)
- ☞ Effektivare kommuner ☞ Styckkostnader som ett verktyg för kommunernas effektivisering. Cecilia Fondelius, Jan-Olov Larsén, Dick Ramström (Institutet för kommunal ekonomi, Stockholms universitet, 1997)